



**UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA - UFPB
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS - CCJ
CURSO DE DIREITO**

JOSEMAR ALVES DA SILVEIRA FILHO

**CONTROLE EXTERNO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: Um olhar
sobre a Lei de Acesso à Informação e a atuação do TCE/PB**

**SANTA RITA
2017**

JOSEMAR ALVES DA SILVEIRA FILHO

**CONTROLE EXTERNO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: Um olhar
sobre a Lei de Acesso à Informação e a atuação do TCE/PB**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Direito do Centro de Ciências Jurídicas da Universidade Federal da Paraíba, como exigência parcial da obtenção do título de Bacharel em Ciências Jurídicas.

Orientador: Prof. Me. Emerson Erivan de Araujo Ramos.

SANTA RITA

2017

Silveira Filho, Josemar Alves da.

S581c Controle Externo da Administração Pública: um olhar sobre a Lei de Acesso à Informação e a atuação do TCE/PB / Josemar Alves da Silveira Filho – Santa Rita, 2017.
53f.

Monografia (Graduação) – Universidade Federal da Paraíba.
Departamento de Ciências Jurídicas, Santa Rita, 2017.
Orientador: Profº. Me. Emerson Erivan de Araújo Ramos.

1. Lei de acesso à informação. 2. Transparência Administrativa. 3. Controle da Administração Pública. 4. Accountability. 5. Princípio da Publicidade. I. Ramos, Emerson Erivan de Araújo. II. Título.

JOSEMAR ALVES DA SILVEIRA FILHO

**CONTROLE EXTERNO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: Um olhar
sobre a lei de acesso a informação e a atuação do TCE/PB**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Direito
do Centro de Ciências Jurídicas da Universidade Federal da
Paraíba, como exigência parcial da obtenção do título de Bacharel
em Ciências Jurídicas.

Orientador: Prof. Me. Emerson Erivan de Araújo Ramos.

Banca Examinadora:

Data da Aprovação: _____

Prof. Me. Emerson Erivan de Araújo Ramos (Orientador)

Prof. Me. Tayse Ribeiro de Castro Palitot (Examinadora)

Prof. Me. Ana Laura Silva Vilela (Examinadora)

DEDICO a meus familiares e amigos que verdadeiramente acreditaram na minha batalha cotidiana, em especial Ana Júlia, minha querida e amada filha, inesgotável fonte de incentivos. Aos colegas curso e de trabalho, que acolheram a ideia e forneceram instrumentos para realização deste, e por fim, mas não menos importante, a meu ilustre orientador o Prof. Me. Erivan de Araujo Ramos, por ter aceitado este imenso desafio.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a toda a minha família e parentes que contribuíram direta e indiretamente, durante toda a minha vida, para minha formação, sempre preocupados com minha educação e desenvolvimento profissional, em representação a esse grupo de pessoas, a matriarca da família, minha estimável avó Argentina Alves Ferreira. Agradeço também aos professores de todos os institutos de ensino que contribuíram para meu enriquecimento intelectual, bem como aos colegas de curso em especial o querido amigo Victor Hugo Elpídio dos Santos. Na construção deste trabalho, agradeço a todos que fazem o Tribunal de Contas do Estado da Paraíba, pela paciência em transmitir vasto conhecimento técnico sobre o controle da administração pública, em especial à Ouvidoria, representados pelo Coordenador Enio Martins Norat, lugar este que se tornou minha segunda casa durante o proveitoso tempo em que lá estive, não só pelo propício ambiente profissional, mas também pelo sincero sentimento fraternal lá existente, que acolhe bem a todos.

RESUMO

O presente trabalho se propõe a realizar uma análise conjuntural acerca dos avanços implementados pela Lei de Acesso à Informação, através de estudos e de apontamentos sobre os objetivos por ela almejados, vislumbrando ainda as suas perspectivas para o futuro. Para isso iremos abordar a temática a partir de um breve parêntese sobre a Democracia, posteriormente tratar sobre o Princípio da Publicidade, e ainda das formas de controle da administração pública. De maneira mais específica ao tema, abordaremos didaticamente a Lei de Acesso à Informação, e por fim, como ela vem sendo implementada na Paraíba a partir de uma ótica de atuação do Tribunal de Contas da Paraíba, ou seja, busca-se aqui, demonstrar o cenário anterior onde o sigilo era a regra, passando pelo cenário atual típico de transição, e vislumbrar uma nova realidade de transparência e publicidade. Isso levando em conta o pouco tempo de sua promulgação, visto que ela aproxima-se de completar apenas 6 (seis), portanto, sendo algo relativamente novo para o Direito. Desta feita, temos assim a existência de um processo de conhecimento e adaptação da sociedade e dos entes públicos abrangidos pelo alcance dela, culminando na necessidade de um período de aclimação, que na prática pode estender-se por tempo indeterminado, tendo neste diapasão, a necessidade de uma série de ações para seu efetivo desempenho, necessário se faz a implantação de políticas públicas que culminem na mudança de comportamento da sociedade para o conhecimento de seu papel de fiscalização. Portanto, mais do que apenas apontar resultados, serão aqui propostos esclarecimentos mais que necessários, e fundamentais a sociedade, para entendimento do tema, assumindo assim caráter absolutamente acadêmico, além de relevante papel informativo, devido à relevância que esta matéria pode assumir perante a sociedade. E ainda realizar estudo comparativo entre os cenários anterior e posterior a vigência da lei sobredita. Por fim, dada a quantidade de informações já ao alcance de qualquer cidadão, de maneira ativa ou passiva, nos moldes que propõe o instrumento normativo em discussão, podendo implicar, sobretudo nos meios de controles que envolvem a administração pública, dando margem ainda para a Accountability em seus mais variados sentidos.

Palavras-chave: lei de acesso à informação; transparência administrativa; controle da administração pública; accountability; princípio da publicidade.

Abstract

The present work proposes to carry out a joint analysis on the advances implemented by the Law of Access to Information, through the studies and the notes on the objectives that it aims at, also looking at how its perspectives for the future. So it is an approach with a brief publication on the topic on Democracy, treatment on the Principle of Publicity, and also the ways of control of public administration. In fact, the Law on Access to Information, and finally, how it has been implemented in Paraíba from a point of view of the Court of Audit of Paraíba, seeks to demonstrate here the previous scenario where secrecy is a rule, going through the current typical scenario of transition, and envisioning a new reality of transparency and publicity. What is most important for its promulgation, since it comes close to completing only 6 (six), therefore, being something quite new to the Law. This time, as well as the existence of a process of knowledge and adaptation of society and of the public entities covered, realizing the need for a period of acclimatization, which in practice can be estimated indefinitely, having in the a series of actions for its effective performance, necessary if the implementation of public policies that culminate in the change of behavior of the society to the knowledge of its role of supervision. On the other hand, more than just pointing out results, here is proposed more necessary explanations, and fundamental the society, to understand the theme, assuming as a character absolutely academic, besides a relevant informational role, due to the lamentable that this can be assume before a society. And also carry out a comparative study between the scenarios before and after the validity of the above-mentioned law. Finally, given the amount of information already available to any citizen, either passively or in a way that proposes the normative instrument under discussion, and may imply, above all in the means of control that involve a public administration, still giving scope for Responsibility in its most varied senses.

Keywords: access to information law; administrative transparency; control of public administration; accountability; principle of advertising.

LISTA DE ABREVIATURA E SIGLAS

| | |
|--------|--|
| CF | Constituição Federal |
| CGU | Controladoria Geral da União |
| DOU | Diário Oficial da União |
| ECOSIL | Escola de Contas Conselheiro Otacílio Silveira |
| LAI | Lei de Acesso à Informação |
| LC | Lei Complementar |
| LRF | Lei de Responsabilidade Fiscal |
| ONG | Organização Não Governamental |
| OSB | Observatório Social do Brasil |
| PCA | Prestação de Contas Anuais |
| PL | Projeto de Lei |
| RN | Resolução Normativa |
| SIC | Sistema de Informação ao Cidadão |
| STF | Supremo Tribunal Federal |
| TCE/PB | Tribunal de Contas do Estado da Paraíba |

SUMÁRIO

| | |
|--|-----------|
| 1 INTRODUÇÃO..... | 10 |
| 2 CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA..... | 13 |
| 2.1 O PAPEL DA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA NA GESTÃO PÚBLICA..... | 13 |
| 2.2 A IMPORTÂNCIA DA PUBLICIDADE DOS ATOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA..... | 17 |
| 2.3 ESPÉCIES DE CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA..... | 19 |
| 2.3.1 Controle interno..... | 20 |
| 2.3.2 Controle externo..... | 21 |
| 2.3.3 Controle externo popular..... | 22 |
| 3 LAI – LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO..... | 24 |
| 3.1 LEI Nº 12.527 DE 18 DE NOVEMBRO DE 2011..... | 24 |
| 3.2 PRINCÍPIO DA PUBLICIDADE..... | 27 |
| 3.3 SIGILO COMO EXCEÇÃO..... | 30 |
| 4 PARAÍBA, E A ATUAÇÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO..... | 34 |
| 4.1 A LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO, SEUS DESAFIOS PRÁTICOS E AVANÇOS NA PARAÍBA..... | 35 |
| 4.2 REFLEXOS DO CONTROLE SOCIAL POR MEIO DO TCE/PB..... | 39 |
| 4.3 RELAÇÃO ENTRE ACCOUNTABILITY E LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO..... | 43 |
| 5 CONSIDERAÇÕES E APONTAMENTOS FINAIS..... | 48 |

1 INTRODUÇÃO

O tema a ser estudado no presente trabalho monográfico consistirá numa análise da Lei de Acesso à Informação, a partir de um olhar sobre a sua eficácia, buscando uma comparação da conjuntura antes experimentada e a atual situação, demonstrando ainda a sua importância na Democracia Participativa, bem como da necessária mudança de paradigma que pode ser apontada pelas diretrizes a ela inerentes para o desempenho da *Accountability*, e assim real mudança de panorama vivenciado pela sociedade atualmente.

Neste diapasão, pretende-se demonstrar as garantias das quais dispõem a sociedade, isto é, os mecanismos de controle da administração pública, em particular da possibilidade, por muitos desconhecida, de participar efetivamente da administração dos recursos públicos, e as maneiras que são disponibilizadas a essa para realização do efetivo controle. Posteriormente realiza-se apresentação, conceituação, e panorama ao qual pretende a LAI, passando traçar sua abordagem prática ao aproximar-se dos 6 (seis) primeiros anos de vigência.

Para isso, teremos como objeto deste estudo o tratamento prático que vem sendo dada a Lei de Acesso à Informação - LAI, Lei nº 12.527 de 18 de novembro de 2011, ressaltando a sua pouca idade, e as iniciativas e incentivos para a sua consolidação em meio às atividades públicas, buscando demonstrar os resultados a partir dela atingidos, sendo evidenciada a atividade realizada pelo TCE/PB, quando dá fiscalização propriamente dita, a partir das Inspeções de Transparência da Gestão Pública, bem como da função informativa, educativa, que desempenha no intuito de melhor obter o atendimento dos entes públicos ao disciplinado pela LAI, além da sua atividade de cumprimento a transparência, enquanto órgão vanguardista de cumprimento dos preceitos legais emanados pela mesma.

Por oportuno, ao longo do trabalho constataremos que algo mais do que o acesso à informação é necessário para o desempenho da efetiva fiscalização dos recursos públicos, onde podemos vislumbrar na referida lei como sendo um importante marco para tal finalidade, porém estando apenas sendo iniciada a caminhada para o real controle dos gastos vinculados aos recursos públicos, aqui podemos destacar a ênfase para a criação de políticas públicas voltadas a garantia do acesso à informações públicas.

Portanto, quais os meios que deverão ser desenvolvido para que sejam atingidos os fins almejados, tendo como ponto de partida o maior acesso por parte da população à informação pública, com o regramento dado pela norma já referenciada, e quais as ideias já existentes que trabalham a prática da aludida lei, bem como as novas ideias para o tema, que

está apenas no início de seu desenvolvimento, sendo tais ações bem exemplificadas a partir de ações desempenhadas pelo Tribunal de Contas da Paraíba, mas que ainda tem pela frente um longo caminho a ser trilhado. Só assim serão alcançados os objetivos almejados, tendo inclusive como um dos principais desafios a ser superados a mudança da cultura, pois o que prevalece atualmente é o sigilo como regra, exatamente o oposto do que se espera da administração pública, portanto havendo uma completa inversão de paradigma, passando agora a prevalecer o entendimento contrário, onde o sigilo deve ser tratado como exceção, sendo os casos de exceções expressamente previstos em lei, além de já haver jurisprudência da nossa Suprema Corte posicionando-se a favor de dar publicidade às informações advindas da administração pública.

E ainda sob o aspecto de mudança de paradigmas culturais, trabalharemos também alguns conceitos *Accountability*, com foco principalmente para a interessante perspectiva em que a *Accountability* realiza a aproximação do patrimônio público junto a sociedade que daquele desfruta, a ponto de considerá-lo como se seu o fosse.

Insta frisar por fim, que o presente trabalho acadêmico se baseou grande parte em pesquisa bibliográfica, a partir de autores já consagrados no tema, bem como outros que disseminam através de estudos interessantíssimos novos pontos de vista, passando ainda pelo campo da pesquisa em sítios eletrônicos, além do desenvolvimento de ampla argumentação pautada em experiência de atuação junto ao Tribunal de Contas do Estado da Paraíba, além de pensamento crítico da atual conjuntura da Administração Pública brasileira.

De início passaremos a abordar conceituação de democracia, e breve sucessão histórica do cenário político brasileiro, passando ainda por uma apresentação do Princípio da Publicidade, culminando nas formas de controle da administração pública quanto à extensão, fazendo ainda uma análise prática dos efeitos proporcionados pela LAI a partir de uma visão prática da atuação do TCE/PB, e comparação com a conjuntura anteriormente vivenciada.

Desta feita, e pelos motivos supra elencados, tem-se na presente pesquisa importante instrumento para disseminação de ideias junto ao meio acadêmico, fundamental principalmente para a tão almejada mudança de paradigmas que a regulamentação aqui discutida se propõe, por conseguinte, possivelmente sendo aqui alcançado o objetivo de política pública de esclarecimento da sociedade a que se destina o estudo, portanto em virtude dos possíveis resultados, obtém-se melhor esclarecimento da sociedade como um todo sobre o tema, pois este é ponto primordial para que sejam atingidos os resultados pretendidos no atual trabalho, que faz uso de estudos bibliográficos sobre o tema, aliado a experiência prática de atuação junto ao TCE/PB, experimentada durante desempenho de estágio na Ouvidoria do

mesmo órgão durante 2 (dois) anos, sendo ela a porta de entrada dos TCE/PB para os pedidos de acesso à informação, tanto para cidadão, como para outros órgãos públicos.

2 CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

O Controle da Administração Pública dá-se primordialmente pela continuidade do sistema adotado, de modo a ser melhor detalhado a seguir e assim tornar evidente a participação das autoridades de controle, bem como a própria sociedade nesse processo de fiscalização do qual depende a democracia.

2.1 O PAPEL DA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA NA GESTÃO PÚBLICA

Iniciamos o presente trabalho acadêmico trazendo uma visão geral da forma de governo denominada Democracia, realizando aqui alguns apontamentos sobre suas peculiaridades e características, de modo a realizar uma correlação crítica com as práticas da Democracia Contemporânea, e ainda buscando vislumbrar a partir dela a importância da transparência da administração pública.

Passando a tratar da Democracia em específico, percebemos que muitos foram os autores que escreveram e ainda escrevem sobre esta, aqui sendo destacada a obra *Ciência Política* de Paulo Bonavides, complementada por inúmeras passagens de grandes escritores.

Na aludida obra, Paulo Bonavides (2000, p.344) não poupa elogios, de tal modo a logo afirmar sobre a Democracia “tratar-se da melhor e mais sábia forma de organização do poder, conhecida na história política e social de todas as civilizações.”

Podemos destacar aqui, como uma das virtudes que faz com que o ilustre Bonavides tecer tal tipo de elogio a Democracia, já pela própria etimologia da palavra, onde temos a sua tradução como sendo a “*cracia*” traduzida por governo, e “*demo*” traduzida por povo, portanto, “Governo do povo” e que guarda direta correlação com o tema da presente obra, onde por meio dos atos de representantes escolhidos pelo povo, ou até mesmo pela participação direta do povo na provocação das autoridades fiscalizadoras, pode-se interferir no governo.

Por apresentar características desta natureza, onde temos o povo como eventual protagonista na governança de uma nação, é que Rousseau, em sua obra *Contrato Social*, afirma que a Democracia seria possível apenas “se houvesse um povo de deuses”(ROUSSEAU, 2001, p.97). Afirmativa pessimista, onde é possível percebermos a provável corrupção dos governantes em detrimento ao povo, onde aqueles fariam uso do

governo em benefício próprio, e não para o povo como se propõe a ideia inicial de democracia.

Em resposta afirmação de Rousseau, exclamou com ironia o inglês Churchill, “A democracia é a pior de todas as formas imagináveis de governo, com exceção de todas as demais que já se experimentaram” (*apud* BONAVIDES, 2000, p.345).

Podemos concluir com isto, que Churchill pode até ter reconhecido que a democracia pode ter problemas, como afirmava Rousseau, no entanto é quase como se ele questionasse sobre qual forma de governo, dos quais se conhece e já se fez uso, não possui problemas?

Com isto temos, portanto, que a Democracia conta atualmente com algumas práticas que buscam mantê-la virtuosa, e ligada à máxima lincolniana que a define como sendo ela “o governo do povo, para o povo, pelo povo” (BONAVIDES, 2000, p. 347). Entre tais práticas, destaco aqui a transparência nos atos da gestão pública, algo que há muito tempo é discutido, e que nos últimos tempos vem ganhando maior notoriedade e aplicabilidade, seja pelo próprio advento de novas tecnologias, bem como a elaboração de novas legislações bastante contemporâneas, que por sua vez buscam acompanhar as mudanças ocorridas na sociedade de modo a trazer maior aplicabilidade e, por conseguinte, maior eficiência.

Tais mecanismos, atualmente adotados para controle da Democracia, nos remetem ao berço das civilizações modernas, a Grécia, mais especificamente a cidade-estado de Atenas, onde dizia o filósofo Péricles “nada há em Atenas oculto e permite-se a todos que vejam e aprendam nela o que bem quiserem, sem esconder lhes sequer aquelas coisas, cujo conhecimento possa ser de proveito para os nossos inimigos” (BONAVIDES, 2000, p. 352).

A Democracia que vivenciamos baseia-se remotamente naquela experimentada em épocas passadas, isto se dá obviamente pelas mudanças ocorridas ao longo do tempo que tornaram impraticáveis as atividades realizadas para concretização da Democracia daqueles tempos, a exemplo disto podemos destacar a reunião que ocorria no Ágora, em que os cidadãos debatiam sobre todos os tipos de assuntos pertinentes a vida social ali existente, e assim decidiam diretamente os rumos a serem seguidos por eles, traduzindo-se assim na Democracia Direta. Esta forma só era possível dado o fato de que a sociedade era garantida pela prática da escravidão, o que permitiam a minoria livre, sendo apenas esses considerados como cidadãos, dedicarem-se quase que integralmente, exclusivamente, a vida política. Outro aspecto preponderante para impraticabilidade daquela forma de democracia, além do já referido, é o tamanho dos Estados que hoje existem invariavelmente maiores do que havia a época.

Podemos falar ainda em mais duas variações existentes na Democracia, a Indireta, e a Semidireta.

Na atualidade, não há que se falar em Democracia Direta dada a mudança no cotidiano da vida que leva o cidadão atual, de tal modo que o impossibilita a viver a política, e o apresenta a necessidade de se fazer representar, sendo essa prática de representação a principal característica da Democracia Indireta (ou Representativa). É neste diapasão que ensina Paulo Bonavides (2000, p.356), o seguinte:

O homem do Estado moderno é apenas acessoriamente político, ainda nas democracias mais aprimoradas, onde todo o sistema de garantias jurídicas e sociais fazem efetiva e válida a sua condição de “sujeito e não apenas “objeto” da organização política.

Assim, podemos observar nestes ensinamentos a mudança de relação dos indivíduos, com a maneira de como se governa, de como passa a serem tomadas as decisões que regem a sociedade, não mais ativamente, mas sim de modo mais passivo, por aqueles eleitos para os representarem.

Contudo, temos ainda a existência de uma terceira forma, a Semidireta, onde nela percebemos traços outras duas formas existentes, ou seja, parte dela se confunde com a Democracia Indireta, no que tange a existência da representatividade. Por outro lado, conta com uma gama de institutos que a fazem se aproximar da Democracia Direta, o que podemos constatar a partir da leitura do seguinte trecho da obra de Bonavides (2000, p.356):

Com a democracia semidireta, a alienação política da vontade popular faz-se apenas parcialmente. A soberania está com o povo, e o governo, mediante o qual essa soberania se comunica ou exerce, pertence por igual ao elemento popular nas matérias mais importantes da vida pública. Determinadas instituições, como o referendium, a iniciativa, o veto e o direito de revogação, fazem efetiva a intervenção do povo, garantem-lhe um poder de decisão de última instância, supremo, definitivo, incontestável.

Portanto, temos nela a participação decisiva do povo para criar, deliberar, ratificar, e até mesmo vetar, os rumos a serem tomados pela sociedade, havendo aqui uma participação não direta, mas que em alguns aspectos assemelha-se quase que no seu ínterim a Democracia Direta, com as devidas mudanças que a tornaram praticáveis.

Para concluir esta breve menção sobre a Democracia, cabe aqui à realização de alguns apontamentos críticos sobre a Democracia hoje vivenciada por nós, onde no meu ponto de vista dever-se-ia mais assemelhar-se a que por último foi tratada, no entanto, pouco temos daquela forma presente em nosso cotidiano, se fazendo quase que exclusivamente prevalecer

a Democracia Indireta, pois praticamente só a participação clara do povo no momento em que vai as urnas realizar a escolha de seus representantes, ainda que de maneira imperativa.

Problemas, cada vez mais graves, ficam evidenciados que a classe política, que deveria nos fazer representar, cada vez mais “vira às costas para a população” se distanciando mais e mais, agindo apenas em benefício próprio. Neste contexto, nos perguntamos sobre os institutos aqui elencados como pertencentes à Democracia Semidireta, dos quais dispomos, e que não percebemos a sua utilidade, pois em grande medida os mesmos que deveriam defender o bem comum, usam de meios ardilosos para tolher seus efeitos, e assim fazerem prevalecer seus interesses em detrimento da sociedade, inúmeros são os exemplos dessas práticas, para citar um atual, temos o projeto de lei de iniciativa popular, com apoio do Ministério Público Federal, denominado de “10 medidas contra a corrupção,” o PL Nº 4850/16 que contou a anuência de milhões de brasileiros, de todos os cantos do Brasil, e teve sua redação alterada em grande medida, desvirtuando assim o que poderia ser um bom exemplo de um instituto de participação popular diferente do voto.

Nesse contexto de crítica a democracia por nós vivenciada, memorável é passagem de Sergio Buarque de Holanda, onde diz que “(...). A democracia no Brasil foi sempre um lamentável mal-entendido. Uma aristocracia rural e semifeudal importou-a e tratou de acomodá-la, onde fosse possível, aos seus direitos e privilégios” (HOLANDA, 1995,p. 160).

Boaventura de Sousa Santos (2002, p. 56) diz sobre a reinvenção da democracia participativa nos países do Sul, que está ela intimamente ligada aos recentes processos de democratização pelos quais passaram esses países. Revela assim, que em todos os casos, junto com a ampliação da democracia ou sua restauração, houve também um processo de redefinição do seu significado cultural ou da gramática social vigente. Assim, todos os casos de democracia participativa estudados iniciam-se com uma tentativa de disputa pelo significado de determinadas práticas políticas, por uma tentativa de ampliação da gramática social e de incorporação de novos atores ou de novos temas à política.

No mais, insta ainda frisar que com exceção aos projetos de leis de iniciativa popular, que vez e outra se faz o uso pertinente, apesar de muito abaixo da frequência com que se deveria fazer uso, a situação para os demais institutos de participação democrática é ainda pior, haja vista quase nunca são adotados.

Ainda neste diapasão, interessante ensinamento de Rousseau (2001, p. 93) que nada é mais perigoso que a influência dos interesses privados nos negócios públicos, algo nada raro atualmente. Assim, sendo forte o tráfico de influência para os que detêm o poder

econômico e financeiro, e agravando a ausência de representatividade que persiste quando se fala nas massas.

Dada a explícita ocorrência dos problemas já mencionados anteriormente, vimos à necessidade de elaboração do presente estudo, com o intuito de dar maior conhecimento ao assunto, além de evidenciar a importância da participação do povo, imperativo primordial à Democracia, onde temos o acesso à informação como sendo aspecto fundamental para o desempenho da verdadeira cidadania.

Com a exposição das ideias aqui descritas busca-se esclarecer a situação vivenciada, e assim o incentivo de práticas que possam trazer de volta a vinculação dos representantes aos seus representados, o quem tem sido sobremaneira substituído pela atuação partidária de forma única e exclusiva.

Só com o retorno a Democracia Semidireta de nossa Constituição é que os anseios, e necessidades as quais clamam a sociedade. Assim, havendo de existir o verdadeiro significado de Democracia Participativa.

2.2 A IMPORTÂNCIA DA PUBLICIDADE DOS ATOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A publicidade dos atos da administração pública compõe o cerne principal da questão aqui discutida, pois neles temos exatamente a predominância das tratativas a que se propôs regulamentar a lei nº 12.527/11, de modo a garantir o máximo de transparência a eles, e assim se poderem acompanhar todo o caminho dos recursos públicos.

Para melhor ilustramos o pensamento que seguirá, vale discorrermos sucintamente sobre o que são os atos administrativos, apontando sua definição, seus elementos, e classificações.

Desta feita, para início de exposição temos que atos são todas aquelas ações por nós desempenhadas em nossos cotidianos, no entanto, sendo interessantes ao Direto apenas os que irão gerar efeitos jurídicos.

A administração também realiza ações, o jurista Douglas Cunha os define como sendo “aqueles advindos da vontade da Administração Pública na sua função própria, com supremacia perante o particular, sob as regras do regime jurídico administrativo, de forma unilateral, já que os bilaterais são ditos contratos administrativos.”¹ O mesmo autor ensina

¹ CUNHA, Douglas. **Atos Administrativos.** Disponível em <<https://douglasr.jusbrasil.com.br/artigos/136543799/atos-administrativos>> Acesso em: 06/04/2017. p. 01.

ainda que os atos da administração pública possuem por finalidade imediata “adquirir, resguardar, transferir, modificar, extinguir e declarar direitos ou impor obrigações aos administrados ou a si própria.”²

Os atos da administração pública podem ser subdivididos em vinculados ou discricionários, onde temos como principal diferença entre eles o fato de que nesse último não há a observância de todos os elementos dos atos administrativos.

Como é cediço, e que deve haver a observância em sua plenitude nos atos vinculados, eles devem respeito a elementos como a competência, finalidade, forma, motivo e objeto, não sendo obrigatórios os dois últimos nos casos em que o ato for discricionário.

Desse modo, observamos que os objetivos e motivos dos atos administrativos discricionários são regidos de acordo com a subjetividade da autoridade a quem compete praticá-los, sendo por ela escolhido os objetivos, bem como os motivos, ficam a critério da avaliação e valoração daquela, desde que observados os demais elementos, que devem ser prescritos por lei.

Por este motivo é que nos atos discricionários há uma limitação de controle, que não ocorre nos atos vinculados, justamente pela subjetividade nele implícito, no entanto, que ainda assim não está livre de guardar observância a princípios como o da razoabilidade, da proporcionalidade e da moralidade.

Assim, embora em regra não haja limitação do controle dos atos discricionários, podemos ter como excepcional o controle exercido em sua integralidade pelo Poder Judiciário, nos casos específicos em que sobre a égide da proteção do interesse a coletividade ficar clara a inobservância dos princípios *supra* citados.

Temos ainda como as principais características apresentadas pelos atos administrativos: 1) Presunção de Legitimidade e Veracidade; 2) Imperatividade; 3) Auto-Executoriedade; e 4) Tipicidade.

A partir disto, podemos concluir o quão importante é o conhecimentos dos atos que expressam a vontade desempenhada pelos poderes públicos, tendo em vista que não apenas o Poder Executivo emana atos administrativos, com os elementos e características a eles inerente, como também os demais poderes, Poder Legislativo e Poder Judiciário, também emitem atos administrativos, quando no exercício de realizar a auto-administração, portanto, devem a mesma transparência de seus atos administrativos.

²CUNHA, Douglas. **Atos Administrativos.** Disponível em <<https://douglasscr.jusbrasil.com.br/artigos/136543799/atos-administrativos>> Acesso em: 06/04/2017. p. 02.

Tão importante questão é a publicidade, questão estabelecida em já em nossa Magna Carta, que a prevê como princípio regente da administração pública, que podemos constatar com leitura do *Caput*, do Artigo 37, da Constituição Federal de 1988, *in verbis*:

CF/88. Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (...) ³

Importância esta justificada pelo fato de que os atos administrativos podem intervir sobre maneira no cotidiano da vida em sociedade de diversas maneiras, além de estarmos tratando da gestão dos recursos públicos, ou seja, de como são empregados os recursos advindos da alta carga tributária a que é obrigada a pagar a sociedade brasileira, e que legalmente deveria ter como destinação a melhoria da vida em sociedade, através da ação da administração pública em prol do interesse comum.

É nesse cenário que justifica-se a imperatividade da transparência dos atos da administração pública como um todo, só assim sendo possível o cumprimento dos demais princípios regentes da administração pública, bem como o atingimento de uma gestão especialmente excepcional do ponto de vista da eficiência, haja vista a mitigação dos atos de corrupção que quase chegam a exaurir os recursos públicos, fazendo-os escorrerem pelos gigantescos ralos da corrupção, sobre a proteção da obscuridade que ainda paira nos mais variados segmentos dos setores públicos.

2.3 ESPÉCIES DE CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

São diversas as formas de classificar as formas de controles existentes sobre a administração pública, a exemplo disto temos o controle realizado quanto ao órgão controlador, podendo ser realizado esse controle pelo Poder Legislativo, Poder Judicial, ou mesmo pelo próprio Poder Administrativo.

Afirma Carvalho Filho que o controle tem natureza jurídica de princípio fundamental à administração pública (CARVALHO FILHO, 2009, p.894).

Dando-se ênfase ao controle administrativo, esse é justificável pelo Princípio da Autotutela, que dá a possibilidade da própria administração de fiscalizar e controlar seus atos.

³ BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1988. p. 41.

É quanto à extensão do controle que a professora Fernanda Marinela aponta para a classificação do controle quanto à extensão em três subdivisões, controle interno, controle externo, e controle externo popular.

2.3.1 Controle Interno

O controle interno deriva do princípio da autotutela, onde em todos os segmentos da administração pública possuem a opção de se autodeterminarem internamente, ou seja, qualquer que seja o ente da administração pública, Executiva, Judiciária, ou Legislativa, terá uma espécie de jurisdição interna, onde terá competência de processar em âmbito administrativo.

Conceitua Marçal Justen Filho do seguinte modo:

O controle interno da atividade administrativa é o dever-poder imposto ao próprio Poder de promover a verificação permanente e continua da legalidade e da oportunidade da atuação administrativa própria, visando prevenir ou eliminar defeitos ou a aperfeiçoar a atividade administrativa, promovendo as medidas necessárias a tanto. (JUSTEN FILHO, 2013, p.1188)

Ficando claro, portanto, o princípio da autotutela que permeia todo o controle interno da administração pública.

Sendo para Fernanda Marinela (2015, p.1372), o controle interno é todo aquele realizado pela entidade ou órgão responsável pela atividade controlada, no âmbito de sua própria estrutura.

Também na mesma linha de sentido diz Scatolino e Trindade (2014, p.953) que o controle interno é aquele que cada um dos Poderes exerce sobre seus próprios atos. É exercido dentro de um mesmo Poder.

Outro ponto que se há de observar é a hierarquização existente na administração, onde o superior hierárquico será responsável pelos atos de seus subordinados, e caso ocorra irregularidade, este mesmo superior deve fiscalizar e tomar as medidas de controle necessárias para rechaçar a irregularidade ocorrida na administração pública. Toda essa prática embasada no Princípio da Autotutela, que aqui expressa grande importância.

2.3.2 Controle externo

Neste tipo de controle temos a atuação de órgãos, criados por meio de Lei ou pela própria CF/88 para este fim, fiscalizar as demais entidades de atuação da administração pública, sendo exemplos disto, os Tribunais de Contas, o Poder Judiciário, ou até o Poder Legislativo quando da sustação dos atos do Poder Executivo.

O controle externo é o que se realiza por órgão estranho a Administração responsável pelo ato controlado, criado por lei ou pela Constituição Federal e destinado a tal tarefa, sendo este o conceito que é dado pela jurista Fernanda Marinela (2015, p.1372).

Na mesma linha diz Scatolino e Trindade (2014, p.953) que o controle externo é aquele exercido por um poder sobre os demais.

Com isso, neste há interferência exterior a administração que aponta irregularidade, onde outro órgão que possua competência de corrente de Lei, ou até mesmo da CF, como é o caso dos Tribunais de Contas, irão atuar sobre aquela administração no sentido de apurar, corrigir, e até punir, as eventuais irregularidades constantes na administração pública.

Sendo o controle externo definido ainda por Marçal Justen Filho como sendo:

O controle externo é o dever-poder atribuído constitucionalmente e instituído por lei como competência específica de certos Poderes e órgãos, tendo por objeto identificar e prevenir defeitos ou aperfeiçoar a atividade administrativa, promovendo as medidas necessárias para tanto. (JUSTEN FILHO, 2013, p.1195)

Assim, continua a lição Marçal Justen Filho explicando que “o controle externo consiste na submissão da atividade administrativa à fiscalização exercitada por órgãos externos à estrutura do Poder que os praticou” (2013, p.1195).

Assim inicia-se a abordagem de importantes instituições no combate as condutas ilícitas praticadas no âmbito da administração pública, à exemplo disto podemos mencionar o Ministério Público.

Cabe aqui abirmos parêntese especial para a prática do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba, que tem desempenhado importante trabalho fiscalização do cumprimento a transparência, trabalho este que ganhou significativo impulso com o advento da Lei de Acesso à Informação, e que tem em seu atual Presidente, o Conselheiro André Carlo Torres Pontes, em especial um militante das boas práticas em transparência pública.

É neste diapasão, que a seguir irá este trabalho acadêmico melhor se debruçar, com estudo sobre o que vem sendo trabalhado, o que se pretende, e o que já foi conseguido.

2.3.3 Controle externo popular

Temos aqui modalidade de controle em que qualquer cidadão pode fiscalizar e, portanto, intervir nos atos praticados pela administração pública.

Para isto, existem meios previstos com tal finalidade, entre os bons exemplos estão o art. 31, § 3º, da CF, que garante o acesso aos cidadãos a Prestação de Contas Anuais dos Municípios, e também a discussão obrigatória do plano plurianual em audiência pública, como se observa da leitura do artigo abaixo:

CF/88. Art. 31, § 3º- As contas dos Municípios ficarão, durante sessenta dias, anualmente, à disposição de qualquer contribuinte, para exame e apreciação, o qual poderá questionar-lhes a legitimidade, nos termos da lei.⁴

Temos neste trecho do texto Constitucional, a clara aplicação do Princípio da Publicidade, onde fica obrigada a administração pública de prestar contas à população de seus atos, inclusive a tornando acessível por determinado lapso temporal, a qualquer cidadão a mesma prestação de contas que deverá encaminhar aos demais órgãos de controle externo.

Além desta, existem várias outras obrigações especialmente trazidas pela Lei de Acesso à Informação, podendo ser destacado o que prevê art. 11, *in verbis*:

Lei nº 12.527/2011. Art.11- O órgão ou entidade pública deverá autorizar ou conceder o acesso imediato à informação disponível⁵

E não para por aí, trata de regulamentar como se dará de fato a nova prática da transparência no cenário brasileiro, estabelecendo, por exemplo, prazos para o cumprimento de solicitações, disciplinando pormenorizadamente os detalhes sobre forma de disponibilização das informações, entre outras nuances do procedimento de publicidade das informações.

É neste íterim, que Maria Sylvia Di Pietro (2012, p. 791) explana que embora o controle seja atribuição estatal, o administrado participa à medida que pode e deve provocar o procedimento de controle, não apenas na defesa de seus interesses individuais, mas também na proteção do interesse coletivo. A Constituição outorga ao particular determinados

⁴ BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1988. p. 38.

⁵ _____. **Lei nº 12.527**, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º da, no inciso II do §3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm>

instrumentos de ação a serem utilizados com essa finalidade. É provavelmente, o mais eficaz meio de controle da Administração Pública: o controle popular.

Importante está lição da jurista Di Pietro, no entanto que para efetivamente existir, depende umbilicalmente de uma mudança de paradigmas sociais, e maior esclarecimento de sua importância por parte da sociedade.

Aproveito a oportunidade para suscitar o pensamento do leitor a respeito da falta de iniciativas para que isso ocorra efetivamente, na minha concepção não interessa a algumas autoridades que isto ocorra, e por isso não vemos investimentos no sentido de concretizar, por exemplo, a melhor instrução da população, pelo contrário, a CF/88 prevê desde sua elaboração o acesso à informação, no entanto só mais de vinte anos depois é que tivemos a promulgação de lei dando regulamentação a isto. É evidente ainda, que não basta a existência do regramento, sendo isto apenas o pontapé inicial, carecendo ainda de uma série de investimentos, e ações junto a sociedade para só assim tenhamos a mudança de mentalidade cultural, e possamos usufruir dos benefícios do que imaginamos de um Estado Democrático de Direito.

Ademais, insta frisar aqui o chamado controle social, na lição de José dos Santos Carvalho Filho (2009, p.902), como instrumento moderno de controle de uso da sociedade, portanto, aqui uma outra nomenclatura para algo essencialmente semelhante.

Assevera ainda Carvalho Filho (2009, p.902) sobre controle o seguinte:

Cuida-se, sem dúvida, de poderoso instrumento democrático, permitindo a efetiva participação dos cidadãos em geral no processo de exercício do poder. É bem de ver, no entanto, que, conquanto semelhante modalidade de controle se venha revelando apenas incipiente, já se vislumbra a existência de mecanismos jurídicos que, gradativamente, vão inserindo a vontade social como fator de avaliação para a criação, o desempenho e as metas a serem alcançadas no âmbito de algumas políticas públicas.

Portanto, além dos meios mais comuns de controle exercidos pela sociedade, há aqui menção do controle exercido pela participação popular durante a criação de políticas públicas, ou seja, trazendo para o nosso cotidiano, já nos acostumamos a ouvir falar nos chamados “orçamentos democráticos”.

Desse modo, Carvalho Filho (2009, p.903) conclui da seguinte maneira o pensamento acerca do controle social:

Trata-se, com efeito, de um processo, em que cada etapa representa um fator de ampliação desse tipo de controle. Urge, entretanto, que o Poder Público reduza cada vez mais sua postura de imposição vertical, admitindo co-gestão comunitária das atividades de interesse coletivo, e que a sociedade também se organize para realçar a

expressão de sua vontade e a indicação de suas demandas, fazendo-se ouvir e respeitar no âmbito dos poderes estatais.

É sob essa perspectiva, portanto, é deveras importante a inclinação da sociedade a tomar conhecimento do que ocorre no meio público, de modo a infligir real participação nos processos de tomada de decisão que dizem respeito direto e/ou indiretamente a sua vida, ao seu cotidiano, ao mundo que o rodeia, ou seja, exercendo de fato a democracia.

3 LAI - LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO

A lei 12.527, de 18 de novembro de 2011, têm como óbice realizar regulamentação acerca do acesso à informação pela União, Estado, Distrito Federal e Municípios.

Nela são abordadas questões relevantes quanto aos procedimentos a serem observados por estes no desempenho da atividade de garantia de informação ao público em geral, de modo a estabelecer um norte para a atividade que tem por intuito a concretização de um dos mais importantes princípios que regem a administração pública, que é a Publicidade.

3.1 LEI Nº 12.527 DE 18 DE NOVEMBRO DE 2011

A Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, denominada de Lei de Acesso à Informação – LAI, publicada em edição especial do DOU no mesmo dia, tendo inicial vigência após 180 (cento e oitenta) dias de sua publicação, em 16 de maio de 2016, revogando assim a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, bem como os artigos 22 e 24 da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991.

A referida Lei, objeto central do presente estudo, se originou a partir do Projeto de Lei da Câmara nº 41, de 2010, de autoria do Deputado Federal Reginaldo Lopes, tendo sido seu texto aprovado com veto parcial.

Com o advento LAI, o Brasil passou a ter uma regulamentação para o Princípio da Publicidade, observado inciso XXXIII do art. 5º, da Constituição Federal:

XXXIII- todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestados no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado.⁶

⁶ BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1988. p. 17.

A lei garante uma série de direitos aos cidadãos, como a ter acesso a dados institucionais dos órgãos ou entidades do Poder Executivo Federal, possibilita o acompanhamento de ações e programas desenvolvidos por eles, dados sobre despesas, repasses, transferências, registros de procedimentos licitatórios, como editais, resultado, e contratos, entre outras informações.

A regulamentação culminou numa modernização da legislação pátria sobre o assunto, que teve como pioneiro a Suécia (1776), e aos poucos foi se estendendo pelo resto do mundo, aqui sendo iniciada sua aplicação a partir da CF/88, no trecho anteriormente já apresentado. Posteriormente, houve uma série de acontecimentos relacionados implementação da prática da transparência na administração pública, com destaque para Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF, Lei da Transparência (LC nº 131/2009), culminando na LAI.

Além do avanço da abordagem do tema pelo ordenamento jurídico brasileiro, tivemos ainda a implantação de uma aparelhagem institucional voltada para a prática da transparência, a exemplo da criação Controladoria Geral da União – CGU, implantação do Portal da Transparência, entre outros.

Importante papel desempenha a CGU na disseminação das ideias, e práticas sobre transparência, por meio de cursos, apresentação de palestras, etc. No portal da CGU – Acesso à Informação, podemos encontrar valiosas informações de caráter pedagógico sobre a LAI, conforme observamos na tabela a seguir, extraída do referido portal, que bem resume o texto da lei.

Mapa da Lei de Acesso à Informação:

| Tema | Onde encontrar |
|--|---|
| Abrangência da Lei | Arts. <u>1º</u> e <u>2º</u> |
| Garantias do direito de acesso / Diretrizes | Arts. <u>3º</u> , <u>5º</u> e <u>6º</u> |
| Definição de termos utilizados na Lei | <u>Art. 4º</u> |
| Informações garantidas pela Lei | Arts. <u>7º</u> e <u>21</u> |
| Divulgação proativa de informações / Transparência ativa | Arts. <u>8º</u> e <u>30</u> |
| Procedimentos de acesso à informação | Art. <u>9º</u> a <u>14</u> |
| Prazos – Recebimento de respostas e interposição de recursos | Arts. <u>11</u> , <u>15</u> , <u>16</u> |

| | |
|--|---|
| Procedimentos em caso de negativa de acesso ou descumprimento de obrigações / Recursos | Arts. <u>11 §4º</u> ; Arts. <u>14</u> a <u>18</u> Art. <u>20</u> |
| Informações sigilosas / Classificação de Informações | Arts. <u>7º § 1º e 2º</u> Arts. <u>22</u> a <u>30</u> Arts. <u>36</u> e <u>39</u> |
| Competências da CGU | Arts. <u>16</u> e <u>41</u> |
| Competências da CMRI | Arts. <u>16 § 3º</u> ; <u>17</u> ; <u>35</u> |
| Informações pessoais | <u>Art. 31</u> |
| Responsabilização de agentes públicos | Arts. <u>32</u> a <u>34</u> |

Disponível em: <http://www.acessoainformacao.gov.br/assuntos/conheca-seu-direito/a-lei-de-acesso-a-informacao/mapa-da-lai>

Entre algumas mudanças trazidas pela LAI, podemos destacar a regra da transparência como regra, o que ainda hoje causa polêmicas, e são comuns às ações judiciais para discutir supostas invasões da privacidade e vida íntima das pessoas que tem suas informações divulgadas, o que aos poucos está sendo pacificado, a exemplo disto temos decisões do STF de seguinte cunho:

Direito à informação de atos estatais, neles embutida a folha de pagamento de órgãos e entidades públicas. (...) Caso em que a situação específica dos servidores públicos é regida pela 1ª parte do inciso XXXIII do art. 5º da Constituição. Sua remuneração bruta, cargos e funções por eles titularizados, órgãos de sua formal lotação, tudo é constitutivo de informação de interesse coletivo ou geral. Expondo-se, portanto, a divulgação oficial. Sem que a intimidade deles, vida privada e segurança pessoal e familiar se encaixem nas exceções de que trata a parte derradeira do mesmo dispositivo constitucional (inciso XXXIII do art. 5º), pois o fato é que não estão em jogo nem a segurança do Estado nem do conjunto da sociedade. Não cabe, no caso, falar de intimidade ou de vida privada, pois os dados objeto da divulgação em causa dizem respeito a agentes públicos enquanto agentes públicos mesmos; ou, na linguagem da própria Constituição, agentes estatais agindo ‘nessa qualidade’ (§ 6º do art. 37). E quanto à segurança física ou corporal dos servidores, seja pessoal, seja familiarmente, claro que ela resultará um tanto ou quanto fragilizada com a divulgação nominalizada dos dados em debate, mas é um tipo de risco pessoal e familiar que se atenua com a proibição de se revelar o endereço residencial, o CPF e a CI de cada servidor. No mais, é o preço que se paga pela opção por uma carreira pública no seio de um Estado republicano. A prevalência do princípio da publicidade administrativa outra coisa não é senão um dos mais altaneiros modos de concretizar a República enquanto forma de governo. Se, por um lado, há um necessário modo republicano de administrar o Estado brasileiro, de outra parte é a cidadania mesma que tem o direito de ver o seu Estado republicanamente administrado. O ‘como’ se administra a coisa pública a preponderar sobre o ‘quem’ administra – falaria Norberto Bobbio –, e o fato é que esse modo público de gerir a máquina estatal é elemento conceitual da nossa República. O olho e a pálpebra da nossa fisionomia constitucional republicana. A

negativa de prevalência do princípio da publicidade administrativa implicaria, no caso, inadmissível situação de grave lesão à ordem pública.⁷

É com base em entendimentos dessa mesma natureza que alguns órgão e entidades já disponibilizam de modo ativo, ou seja, apresentam a informação diretamente em seus portais a relação nominal dos seus servidores, juntamente com os valores brutos por eles percebidos, prática ainda bastante tímida, onde mais uma vez podemos destacar o TCE/PB, como um exemplo desta prática, tendendo inclusive a influenciar seu jurisdicionado a adotarem práticas de mesma natureza.

3.2 PRINCÍPIO DA PUBLICIDADE

O Princípio da Publicidade surge com Estado Democrático de Direito, e suas primeiras Constituições em meados do século XIX. Essa época predomina um cenário marcadamente de mudanças no cotidiano da sociedade, que passa a buscar direitos, fazendo surgir inúmeros movimentos sociais. Como modo de resposta aos anseios da sociedade, bem como atender ao que se propunha o novo modo de governo, o Princípio da Publicidade pode trazer a tona os desdobramentos realizados no âmbito da administração pública, e possibilitar a realização mais eficaz do controle social.

Vale salientar ainda, a interdependência existente entre os Princípios da Publicidade e Moralidade, pois este último precisa do primeiro para surtir algum efeito, e vice-versa. Para que algo imoral seja condenável pela sociedade, faz-se necessário que este fato, ou conduta, ou algo do tipo, seja exposto, publicizado, levado ao conhecimento da sociedade para que seja feito seu julgamento de valor, se moral ou imoral.

Destacando a importância do Princípio Constitucional da Publicidade, destaco os ensinamentos de José dos Santos Carvalho Filho, que assevera a necessidade de transparência nas condutas individuais, de modo a garantir a legalidade dos atos, e assim afirma que “é importante que não se deixe de fora o registro de que ao princípio da publicidade devem submeter-se todas as pessoas administrativas, quer as que constituem as próprias pessoas estatais, quer aquelas outras que mesmo sendo privadas, integram o quadro da Administração Pública” (CARVALHO FILHO, 2009, p.25), na minha concepção havendo direta correlação disso com o fato de lidar com recursos públicos.

⁷ BRASIL. **Supremo Tribunal Federal**. Agravo Regimental - AgR-segundo nº 3.902- SS, Rel. Min. Ayres Britto, Brasília, 09 de junho de 2011. Plenário, DJE de 3-10-2011. Disponível em:

Outro aspecto importante a ser tratado, abordado em artigo denominado “Importância do princípio da publicidade para a Administração Pública”⁸ da jurista Alaine Tavares Santos, é a interessante classificação dada à publicidade.

A referida autora o subdivide a publicidade em quatro tipos: Publicidade Obrigatória; Publicidade Proibida; Publicidade Desnecessária ou Impossível; Publicidade Autorizada.

Tratando cada uma de forma detalhada, temos na Publicidade Autorizada a administração fica liberada para realizar a publicidade, não a obriga a fazer, mas simplesmente não impede que ocorra, no entanto estabelece o art. 37, § 1º da CF/88 os ditames a ser cumpridos para que ela ocorra:

A publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos deverá ter caráter educativo, informativo ou de orientação social, dela não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridade ou servidores públicos.

Na prática, consiste naquelas placas de publicidade existente na grande maioria das obras, em muitos casos a obra até nem existe, mas a placa está lá. Isto se dá, pois mesmo placa atendendo aos moldes legais, ela é vista pelos governantes como publicidade para sua gestão.

Passando a tratar da Publicidade Desnecessária ou Impossível, temos nela uma denominação autoexplicativa, que ocorre dado a insignificância dos atos, onde estes não geram efeitos jurídicos, portanto não interessando a transparência pública.

Na Publicidade Proibida destacamos sua previsão na parte final do art. 5º, inciso XXXIII, já exposto anteriormente, bem como nos §§ 1º e 2ª, do art. 7º da LAI, cujo teor segue abaixo:

§ 1º - O acesso à informação previsto no *caput* não compreende as informações referentes a projetos de pesquisa e desenvolvimento científicos ou tecnológicos cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado.
§2º - Quando não for autorizado acesso integral à informação por ser ela parcialmente sigilosa, é assegurado o acesso à parte não sigilosa por meio de certidão, extrato ou cópia com ocultação da parte sob sigilo.⁹

⁸ SANTOS, Alaine Tavares. **Importância do princípio da publicidade para a Administração Pública.** Conteúdo Jurídico, Brasília-DF. Disponível em: <<http://www.conteudojuridico.com.br/?artigos&ver=2.48381&seo=1>>. Acesso em: 06/04/ 2017.

⁹ _____. **Lei nº 12.527**, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º da, no inciso II do §3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/12527.htm> Acesso em: 08/04/2017.

Outro aspecto ainda falando-se em proibição, são as abordagens a intimidade, por último a proibição de divulgação dos votos no tribunal do júri.

Neste diapasão, ensina a ilustre Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2012, p.73) que vale a pena atentar também as ressalvas ao aludido princípio:

Vale dizer que existe o sigilo como direito fundamental, ao qual corresponde o dever de sigilo imposto a todos aqueles, que sejam particulares, sejam agentes públicos, que tenham conhecimento de dados sigilosos que não lhes pertencem e em relação aos quais fica vedada a divulgação ou publicidade.

Por fim, mas não menos importante, pelo contrário, a meu ver como sendo a mais importante, a Publicidade Obrigatória. Podendo ser dividida em outras duas subcategorias: Publicidade Com Publicação Obrigatória; Publicidade Sem Publicação Obrigatória.

Na Publicidade Com Publicação Obrigatória, denominada pela LAI como Transparência Ativa, temos a obrigatoriedade imposta à administração em cumprimento ao que rege o Princípio da Publicidade, culminando na visibilidade dos atos públicos perante a sociedade, a exemplo do que ocorre com as publicações realizadas em Diário Oficial.

No entanto, dada a grande quantidade de atos da administração pública que devem publicidade, nem todos são possíveis e interessantes a ponto de serem disponibilizados de maneira ativa. São nesses que temos os casos de Publicidade Sem Publicação Obrigatória, ou seja, não será a administração obrigada a mantê-los ativamente disponível, no entanto persiste a obrigatoriedade de transparência, e ela deve disponibilizá-los quando assim forem solicitados. Como exemplo deste tipo de transparência pública, temos a utilização recorrente do SIC's, onde qualquer pessoa pode solicitar à informação que julgar necessária, em que não houve a disponibilização de modo ativo, e a partir desta a administração terá que seguir o que dispõe a LAI, a exemplo de prazos, ilustrado com a leitura do que prevê o art. 11, *caput*, e §§ 1º e 2º da aludida lei:

Art. 11 – O órgão ou entidade pública deverá autorizar ou conceder o acesso imediato à informação disponível.

§1º - Não sendo possível conceder o acesso imediato, na forma disposta no *caput*, o órgão ou entidade que receber o pedido deverá, em prazo não superior a 20 (vinte) dias: (...)

§2º - O prazo referido no § 1º poderá ser prorrogado por mais 10 (dez) dias, mediante justificativa expressa, da qual será cientificado o requerente”¹⁰

¹⁰ _____. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º da, no inciso II do §3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm> Acesso em: 08/04/2017.

Ocorre, no entanto, que talvez dado o pouco tempo de vigência da lei em comento, mas com certeza por descaso dos nossos gestores, que na prática os SIC's até existem, contudo com finalidade restrita de cumprir as aparências de transparência, pois não cumpre com afinco o que se pretende, sem dar efetivo cumprimento a LAI. por outro lado, temos também alguns caso de atuações louváveis, porém ainda poucos.

3.3 SIGILO COMO EXCEÇÃO

A sociedade atualmente vem passando por profundas transformações, onde podemos destacar a velocidade com que isto se dá, justificando pela amplitude com que as informações são disseminadas. Isso ocorre dada ao surgimento de novas tecnologias, tornam cada vez mais rápido o fluxo de informações, mas nem sempre foi assim.

Na administração pública, por muito tempo perseverou uma cultura de burocracias demasiadamente exagerada, numa atmosfera de evidente obscuridade, onde não se podia ter controle do que realmente ocorria nela. Isto não por acaso, envolto a tais características poderia ocorrer o que hoje começamos a enxergar, uma máquina pública mergulhada em esquemas de corrupção, onde artimanhas eram usadas para encobrir fraudes, desvios, pagamento de propinas, etc.

Com tais práticas reiteradas ao longo dos tempos, percebeu-se o nascimento de uma verdadeira cultura do sigilo, onde os atos da pública administração não estavam ao alcance de quem realmente a eles interessam, o público. Cultura essa que afronta os novos caminhos previstos Constitucionalmente, da moralidade, da publicidade, da transparência.

Porém, o uso da palavra “cultura” do sigilo não é aqui usado sem pensar em suas consequências, pois as práticas antes mencionadas foram repetidas tantas vezes, e por tanto tempo, em favor de determinadas pessoas, que ainda hoje se encontram enraizadas em alguns setores da administração pública, causando empecilhos ao efetivo desempenho do controle dos atos da administração.

Iremos perceber melhor este fato um pouco mais adiante, quando tratarmos sobre a atuação do TCE/PB, que atua de forma pedagógica, porém, por ainda enfrentar resistência na aplicação da LAI, já começa atuar de maneira coercitiva por meio de aplicação das sanções cabíveis.

Assim, vale ressaltar, da necessidade enfrentada hoje de uma verdadeira mudança de paradigmas, em que se torna necessário o surgimento na sociedade como um todo de uma cultura de entender a administração como algo que pertence a todos, e desse modo fazer com

que todos desempenhem a importante de fiscalizar o que é de todos, só sendo possível tal tipo de conduta quando houver de fato transparência na administração, assim havendo em regra a cultura da publicidade ao invés do sigilo como ainda hoje prevalece.

Portanto, a partir da LAI e seu papel de regular o Princípio Constitucional da Publicidade, o sigilo só pode ser aceito como exceção a regra, com a devida delimitação que o ordenamento nos traz.

Esta é a noção que traz e exige a Constituição Federal, no qual defende o princípio da publicidade em seu artigo 5º, inciso LX, afirmando que:

LX- a lei só poderá restringir a publicidade dos atos processuais quando a defesa da intimidade ou o interesse social o exigirem.¹¹

A partir da leitura do supracitado inciso, temos a hipótese de possível existência do sigilo que excepciona a regra.

Scatolino e Trindade (2014, p. 66/67) dizem que a regra é a publicidade, somente admitindo-se restrição em algumas situações. A CF, no art. 5º, XXXIII, garante que todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado. Afirma ainda que o princípio da publicidade também comporta restrição em razão da defesa de intimidade ou da privacidade do cidadão.

Sobre o assunto sigilo, a Lei de Acesso à Informação traz nos seus artigos de 22 a 30, uma série de regramentos para o tema, a começar pela garantia expressa no artigo 22 as hipóteses de segredo de justiça, entre outras hipóteses legais em que fica observada a necessidade do sigilo.

Ocasião também em que podemos ter a excepcionalidade da publicidade das informações, seriam as situações envolvendo a segurança nacional, conforme expressa o artigo transcrito abaixo:

Art. 23. São consideradas imprescindíveis à segurança da sociedade ou do Estado e, portanto, passíveis de classificação as informações cuja divulgação ou acesso irrestrito possam:
I - pôr em risco a defesa e a soberania nacionais ou a integridade do território nacional;

¹¹ BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1988. p. 19.

- II - prejudicar ou pôr em risco a condução de negociações ou as relações internacionais do País, ou as que tenham sido fornecidas em caráter sigiloso por outros Estados e organismos internacionais;
- III - pôr em risco a vida, a segurança ou a saúde da população;
- IV - oferecer elevado risco à estabilidade financeira, econômica ou monetária do País;
- V - prejudicar ou causar risco a planos ou operações estratégicos das Forças Armadas;
- VI - prejudicar ou causar risco a projetos de pesquisa e desenvolvimento científico ou tecnológico, assim como a sistemas, bens, instalações ou áreas de interesse estratégico nacional;
- VII - pôr em risco a segurança de instituições ou de altas autoridades nacionais ou estrangeiras e seus familiares; ou
- VIII - comprometer atividades de inteligência, bem como de investigação ou fiscalização em andamento, relacionadas com a prevenção ou repressão de infrações.¹²

Assim, de acordo com as características das informações resguardadas pelo sigilo previsto no retro citado artigo, há ainda uma graduação que prevê a duração do sigilo que cada tipo de informação pode dispor, sendo assim classificadas pelo artigo 24 da LAI em informação reservada (art. 24, III, Lei 12,527/11), assim ficando seu sigilo garantido por 05 (cinco) anos, passando ainda pela informação secreta (art. 24, II, Lei 12,527/11), que tem seu sigilo pelo lapso temporal de 15 (quinze) anos, e por fim, a informação classificada como ultrassecreta (art. 24, I, Lei 12,527/11), onde temos a previsão de garantia de seu sigilo por 25 (vinte e cinco) anos. Vale ressaltar, que a lei prevê que essa classificação deve levar em consideração o conteúdo da informação e sua importância para a segurança da sociedade.

Para tanto, a LAI preconiza em seu artigo 28 as hipóteses em que poderá ter a informação uma das classificações de sigilo, para isso necessário se faz a existência de decisão devidamente identificada pela autoridade competente, relatada, fundamentada, e com prazo definido. Há ainda a possibilidade de reavaliação da classificação do sigilo da informação, através de revisão da decisão que a classificou, por autoridade de igual hierarquia ou superior, podendo isso ocorrer por provocação ou mesmo por ato de ofício.

Aqui destacamos, portanto, as autoridades competentes efetuarem a classificação das informações quanto à graduação do sigilo, o que é regulamentado pelo art. 27 da lei de acesso à informação, abaixo transcrito:

Art. 27. A classificação do sigilo de informações no âmbito da administração pública federal é de competência: (Regulamento)
 I - no grau de ultrassecreto, das seguintes autoridades:
 a) Presidente da República;

¹² _____. **Lei nº 12.527**, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º da, no inciso II do §3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm> Acesso em: 08/04/2017.

- b) Vice-Presidente da República;
- c) Ministros de Estado e autoridades com as mesmas prerrogativas;
- d) Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica; e
- e) Chefes de Missões Diplomáticas e Consulares permanentes no exterior;
- II - no grau de secreto, das autoridades referidas no inciso I, dos titulares de autarquias, fundações ou empresas públicas e sociedades de economia mista; e
- III - no grau de reservado, das autoridades referidas nos incisos I e II e das que exerçam funções de direção, comando ou chefia, nível DAS 101.5, ou superior, do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores, ou de hierarquia equivalente, de acordo com regulamentação específica de cada órgão ou entidade, observado o disposto nesta Lei.
- § 1º A competência prevista nos incisos I e II, no que se refere à classificação como ultrassecreta e secreta, poderá ser delegada pela autoridade responsável a agente público, inclusive em missão no exterior, vedada a subdelegação.
- § 2º A classificação de informação no grau de sigilo ultrassecreto pelas autoridades previstas nas alíneas “d” e “e” do inciso I deverá ser ratificada pelos respectivos Ministros de Estado, no prazo previsto em regulamento.
- § 3º A autoridade ou outro agente público que classificar informação como ultrassecreta deverá encaminhar a decisão de que trata o art. 28 à Comissão Mista de Reavaliação de Informações, a que se refere o art. 35, no prazo previsto em regulamento.¹³

Ainda que a informação possua teor passível de proteção por sigilo, nas hipóteses legais, esse sigilo não é absoluto, e o artigo 25 da Lei de Acesso à Informação expressa o dever do estado de gerir o acesso às informações sigilosas (art. 25, *caput*, da Lei 12.527/11), bem como assume o papel regulamentação deste acesso, expressando ainda o dever de cuidado a quem dispuser deste tipo de informação (art. 25, §3º e art. 26, da Lei 12.527/11).

Ainda sobre o sigilo que é devidamente regrado pela LAI, temos que findo o prazo estipulado para o sigilo da informação, o artigo 30 da referida lei impõe que seja divulgado em canal de circulação de informação oficial a relação das ocorrências de desclassificação de sigilo que tenham ocorrido nos 12 (doze) meses anteriores.

Interessante ainda, observarmos o que é trazido no artigo 39, da Lei 12.527/11, cuja transcrição segue abaixo:

- Art. 39. Os órgãos e entidades públicas deverão proceder à reavaliação das informações classificadas como ultrassecretas e secretas no prazo máximo de 2 (dois) anos, contado do termo inicial de vigência desta Lei.
- § 1º A restrição de acesso a informações, em razão da reavaliação prevista no caput, deverá observar os prazos e condições previstos nesta Lei.”
- § 2º No âmbito da administração pública federal, a reavaliação prevista no caput poderá ser revista, a qualquer tempo, pela Comissão Mista de Reavaliação de Informações, observados os termos desta Lei.
- § 3º Enquanto não transcorrido o prazo de reavaliação previsto no caput, será mantida a classificação da informação nos termos da legislação precedente.

¹³ _____. **Lei nº 12.527**, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º da, no inciso II do §3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm> Acesso em: 08/04/2017.

§ 4º As informações classificadas como secretas e ultrassecretas não reavaliadas no prazo previsto no caput serão consideradas, automaticamente, de acesso público.¹⁴

Neles observamos as situações excepcionais para as informações classificadas como secretas ou ultrassecretas, impondo um lapso temporal definido em 2 (dois) anos, para realização de reavaliações de maneira periódica, sob pena de perda do sigilo a ela imposto em caso de descumprimento da reavaliação, conforme expressou o parágrafo 4º, do artigo 39, da Lei de Acesso à Informação.

Ao findo do que foi explanado neste tópico, só temos a concluir que a referida lei busca garantir princípios constitucionais e democráticos como publicidade e transparência, no entanto ela não o faz a qualquer custo, respeitando casos excepcionais em que se faz necessário o sigilo, cabe frisar que tais ocasiões são exceções à regra, e ainda que para comprovação de tal fato, excepcionalidade a regra regulamentada pela lei e estabelecida pela nossa Constituição Federal, há diversos procedimentos que visam a concretizarem um processo formal, e assim a buscarem o cerceamento de possíveis irregularidades, como bem pudemos observar na apresentação realizada aqui.

4 PARAÍBA, E A ATUAÇÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

Com o advento da nova regulamentação, há a necessidade de adaptação da sociedade bem como dos órgãos e autoridades, para o atendimento das novas práticas por ela estabelecidas, desse modo sendo possível a nós observarmos as mudanças ocorridas a partir de sua vigência, e quais os efeitos delas para a realidade social, tendo como parâmetros as mudanças observadas na Paraíba, a partir de estudos sobre o tema desempenhados pelo TCE-PB, onde é concatenada uma gama de ações no sentido de desenvolvimento de políticas públicas para a adoção e cumprimento plenos dos avanços trazidos pela recente regulamentação pátria.

¹⁴ _____. **Lei nº 12.527**, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º da, no inciso II do §3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm> Acesso em: 08/04/2017

4.1 A LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO E SEUS DESAFIOS PRÁTICOS E AVANÇOS NA PARAÍBA

Como tudo o que é novo, o início sempre é marcado por certa sensação de estranheza e insegurança quase que preconceituosa com o que pretende ser desempenhado, sendo latente nesse processo de implantação da cultura do acesso à informação, desempenhado assim o Tribunal de Contas da Paraíba um papel de orientação aos gestores públicos através de recomendações por ocasião das Prestações de Contas Anuais e demais instrumentos.

Isto se dá por inúmeros fatores e variáveis, que em alguns casos podem ser facilmente superados, mas que em outros acarretará sérios problemas, e demandará atenção diferenciada ao que por ventura vier a ocorrer.

Em estudo realizado pela professora Eneida Bastos Paes (2012, p.231), denominado “Os desafios da implementação da nova Lei de Acesso à Informação – Lei 12.527/11,” apresenta a lei como um importante mecanismo para a garantia de acesso à informação, mas não ver nela sozinha a solução para os problemas vivenciados sobre esse assunto:

O acesso à informação, a liberdade de expressão e o princípio da transparência aparecem como oportunidade de os cidadãos recuperarem um pouco da sua autonomia.

Defende Eneida Bastos Paes (2012, p.231) que para garantia da transparência e publicidade das informações como preceitua a Constituição Federal de 1988 faz-se mister uma série de políticas públicas voltadas a esta garantia. Nesse contexto que ela destaca estudo realizado por Paul F. Uhler, que baseia as “Diretrizes Políticas para o Desenvolvimento e a Promoção da Informação Governamental de Domínio Público” da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura – UNESCO, onde é visto como avanço a criação de leis de acesso à informação, contudo é ressaltado também no referido estudo a necessidade de algo mais, de serem criados e seguidos os princípios e diretrizes voltadas a esta finalidade.

Com isso conclui a Eneida Bastos Paes (2012, p. 232) que:

O direito à informação sobre os assuntos do Estado aparece, assim, como uma forma de o cidadão entender o funcionamento do Estado e participar da execução de suas políticas, fiscalizando-as. Visa ainda a legislação sobre o acesso à informação proteger a informação governamental de destruição e manipulações indevidas. Devido à posição monopolista do Estado na guarda e armazenamento de

determinadas informações, somente uma legislação adequada, aliada a uma política pública efetiva, garantirá o acesso à informação.

Com tais ensinamentos passamos a entender um pouco melhor o desafio a ser enfrentado, e com isto passo a discorrer a seguir sobre alguns desses desafios.

Como é cediço, e que claro ficou com a lição acima, que um problema corriqueiro enfrentado para implantação efetiva da LAI pode ser exemplificado pela falta de regulamentação específica a respeito do tema, algo que possui importância primordial, visto a sua falta pode vir a inviabilizar por completo o que é disciplinado pela lei, visto que ela se apresenta em termos genéricos, culminando assim em não contemplar as peculiaridades enfrentadas por cada ente da administração pública. Para dissolução desse tipo de problema geralmente a dificuldade está na falta de proatividade dos que detêm a competência de regulamentar o âmbito micro da administração pública, que na grande maioria das vezes só é movimentado através de atitudes coativas advindas das autoridades competes para fiscalizar tais entes no que diz respeito ao tema em discussão.

Percebemos, portanto, que o problema apontado anteriormente consiste em problema simples de ser resolvido, demandando apenas vontade das autoridades competentes, não gerando maiores entraves em virtude de complexidade da causa.

Já para o problema que passo agora a discorrer poderemos aqui vislumbrar uma demanda de mais atenção, pois nesta observamos a necessidade de uma estruturação dos entes públicos para uma concepção de sistemas de informações eficazes e capazes de atender as demandas da sociedade, que de modo ideal deve entregar a sociedade as informações de maneira ativa, e ou, em segunda opção, pela falta de possibilidade de manutenção da prestação ativa da informação, a atenção às solicitações de acesso à informação de modo a entregar a informação passivamente, entendendo-se aqui como a informação passiva aquela que é dada em atenção a algo que é solicitado por algum interessado.

No entanto, isto não é algo fácil de ser atingido, e praticamente 5 (cinco) anos após criação da LAI, são poucos os casos em que se alcançou a regulamentação sobre o assunto, e menos ainda os casos em que se conseguiu implementar sistemas estruturados para atendimentos as demandas por acesso à informação, notadamente havendo uma ligação intrínseca de dependência do deste em relação ao primeiro aspecto abordado.

Tal relação de dependência ocorre pelo fato de que a criação de uma dessas estruturas envolve mais uma série de componentes, desde computadores, impressoras, scanners, dentre outros materiais de informática, pessoal disponível para desempenhar funções específicas ao tratamento e atendimento das demandas por informações, capacitação

dos servidores para conhecimento acerca do tema, equipe especializada para desenvolvimento, manutenção, atualização dos sistemas de informática utilizados para tais fins, etc.

Com isto torna-se clara a concepção complexa para o efetivo cumprimento do texto legal, que além de requerer regulamentação específica, necessita ainda de uma gama de recursos públicos, que mais uma vez vai necessitar de movimentação por partes das autoridades gestoras dos entes para possibilitar os levantamentos dos recursos necessários, além do cumprimento as devidas formalidades para com os gastos públicos.

Dentro que já fora elencado anteriormente, há um ponto a ser destacado, devido a sua fundamental importância, que é o aspecto de pessoal capacitado para desempenhar funções inerentes ao tratamento do que foi recentemente criado, visto que surge aqui um componente subjetivo, e que pode se bem desempenhado ser fator preponderantemente positivo, mas que quando não é bem desempenhado pode por todo o trabalho, e mudança de concepção a perder dado o receio de tratar o novo.

Como esta sendo implantado, falar sobre a experiência do TCE e suas práticas de incentivo aos entes, tivemos a recente notícia publicada no Portal do TCE¹⁵ da aprovação em sessão plenária da **RN Nº 02/17 do TCE/PB**¹⁶ que regulamenta a obrigação aos Poderes Executivo, Estadual e Municipal, a manterem em seus portais acesso livre ao Portal da Transparência, aproveitando ainda para delimitar o que de mínimo deve haver em tais portais.

Essa iniciativa do TCE/PB é mais uma das várias já bem implantadas e consolidadas.

Nesse sentido, desde a entrada em vigor da LAI, destacamos a inclusão de mais item nos Relatórios de Análise de Contas Anuais, denominado “Exercício da Transparência,” que passou a ser observado pelas auditorias já em 2012, ou seja, bem no início da vigência da LAI.

Tivemos ainda, importantíssimo empenho por parte do TCE na atuação pedagógica, onde a **ECOSIL** ofereceu curso de aperfeiçoamento em Administração Pública, tendo como alvo os servidores municipais e estaduais, havendo no referido curso, a presença de módulo específico de Controle Social, Transparência da Gestão Pública e Acesso à

¹⁵ PARAÍBA. Portal TCE. Notícia Externa: Tribunal de Contas fixa requisitos mínimos para os Portais da Transparência. <<https://portal.tce.pb.gov.br/2017/04/tribunal-de-contas-fixa-requisitos-minimos-para-os-portais-da-transparencia/>> Acesso em: 01/09/2017.

¹⁶ PARAÍBA. Portal TCE. Legislação: Atos Normativos. <<https://portal.tce.pb.gov.br/legislacao/atos-normativos/>> Acesso em: 01/09/2017.

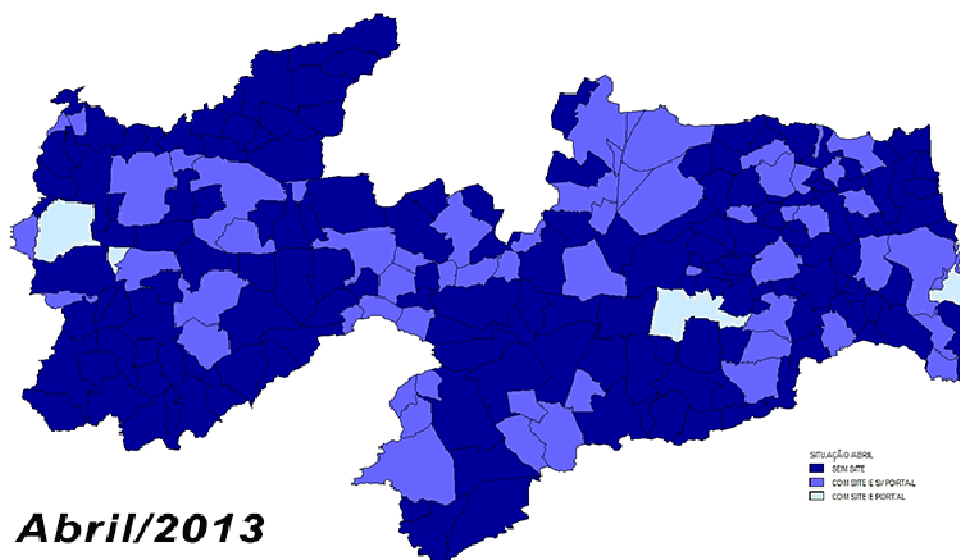
Informação, além de variados outros eventos que abordaram a temática em questão, disseminando assim a nova postura a ser adotada.

Em 2014, em continuação das práticas pedagógicas de disseminação do que ensina a nova lei, lançou em Campina Grande o chamado Diálogo Público Paraíba – TCE e o Controle Social, evento itinerante que rodou a Paraíba se fazendo presente em 13 cidades estratégicas, com o intuito de ensinar a transparência, e assim a ela dar publicidade, dado o desconhecimento da população.

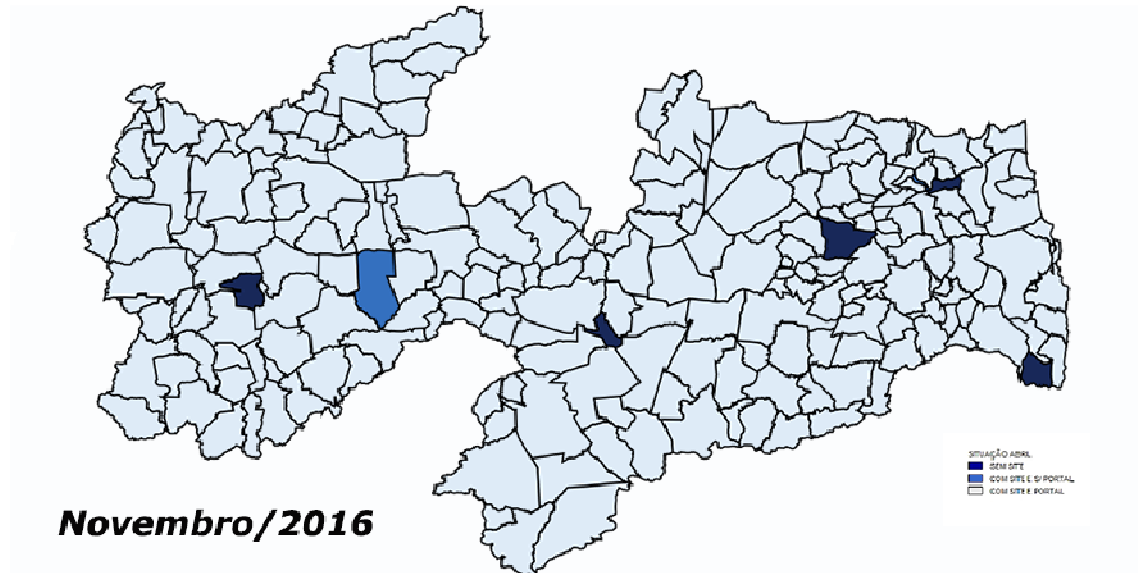
Talvez a maior e mais importante ação do TCE/PB na seara da transparência, ocorra na formalização de processos de Inspeção Especial de Transparência da Gestão, sendo aberto um processo para cada um dos 223 municípios paraibanos. Neles são observados uma série de aspectos relevantes ao tema da transparência na administração pública, onde sinteticamente temos a elaboração de um questionário, onde são feitas inúmeras perguntas sobre a adoção, ou não, de práticas previstas pela LAI, a exemplo da disponibilização pelo ente de Portal, e a partir daí avaliação dos critérios previamente estabelecidos pelo aludido questionário, que culminará em confecção de Relatório de Diagnóstico – Transparência Pública, periodicamente elaborado.

É a partir desse tipo de levantamento realizado pelo TCE/PB, que temos a possibilidade de observar as contundentes mudanças acontecidas no cenário da transparência paraibana, em um curto espaço de tempo.

Observamos bem essa evolução a partir da análise dos mapas ilustrativos abaixo, tendo sido eles extraídos do “Relatório da Transparência Pública Ativa no Estado da Paraíba”, referente ao mês de novembro de 2016:



Disponível em: <https://portal.tce.pb.gov.br/wp-content/uploads/2016/12/relatorio_transparencia_novembro_16.pdf>



Disponível em: <https://portal.tce.pb.gov.br/wp-content/uploads/2016/12/relatorio_transparencia_novembro_16.pdf>

Neles, observamos que onde há a cor azul escura se traduz em Prefeituras sem Sites, à cor azul claro passa a significar administrações que tinham Site, mas não apresentavam Portais de Transparência. Os Municípios em branco no mapa são os que tanto apresentaram Sites quanto Portais de Transparência.

Conclui-se, portanto, que em abril de 2013 raros eram os casos de Municípios com Sites e Portais de Transparência, a passo que decorridos pouco mais de 3 (três) anos do primeiro levantamento, a situação se inverteu, e o que nos é apresentado atualmente é que raros são os entes que não dispõem de Sites.

4.2 REFLEXOS DO CONTROLE SOCIAL POR MEIO DO TCE/PB

Na era em que vivemos o acesso à informação possui relevante importância, desde o mais simples evento a mais vultosa manobra administrativa.

Podemos exemplificar este fato, desde a geração da possibilidade de participação de mais fornecedores em um procedimento licitatório, enveredando em benefícios acarretados pela lei comercial da livre concorrência empresarial, que por sua vez acarretará retorno à

administração pública no que diz respeito ao custo benefício do que é lícitado, culminando ainda, por fim, na qualidade de eficiência da gestão dos recursos públicos.

Nessa linha passo a citar o que ensina o Conselheiro André Carlo Torres Pontes (2016, p.02), por ocasião do julgamento do Processo TC 06208/15, Acórdão AC2 – TC 00322/16, que trata de Inspeção Especial da Gestão da Transparência, onde abre o seu voto com o seguinte ensinamento:

É imperioso frisar a necessidade de todo e qualquer gestor público prestar contas de seus atos, submetendo-se ao controle exercido pelo Tribunal de Contas. Tal obrigação decorre do fato de alguém se investir na administração de bens de terceiros. No caso do poder público, todo o seu patrimônio, em qualquer de suas transmutações (dinheiros, bens, valores, etc.), pertence à sociedade, que almeja testemunhar sempre uma conduta esmerada de seus competentes gestores.

Cabendo ainda salientar, o importante papel de quebra total de paradigmas que eventualmente pode acarretar, onde a partir do acesso à informação se trona possível o controle social.

Retomando a atuação do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba, destaco a fundamental participação deste no controle da administração pública, onde além de exercer o controle externo quando da análise das PCA's, possibilita o dito controle externo popular, ao passo que disponibiliza a sociedade sistemas como o SAGRES – Sistema de Acompanhamento e Gestão dos Recursos da Sociedade, por onde é possível ter acesso a dados que em muitas ocasiões são omitidos pelos entes.

Seguindo a linha do que vem sendo desempenhado pelo TCE/PB para garantia da transparência das informações no que tange aos gastos públicos, houve recentemente a implementação de mais uma ferramenta valiosa para garantia da transparência pública, denominada “Painéis de Acompanhamento”¹⁷, que consiste na disponibilização de dados de uma forma didática e de melhor compreensão, pois os painéis disponibilizam as informações por meio de gráfico que bem retratam os gastos públicos tanto do Estado quanto dos Municípios, usando ainda um esquema de cores e legendas que facilitam a compreensão.

Desse modo temos que além de realizar uma compilação das informações que são entregues àquela Corte, e disponibilizá-las por meio do já consolidado SAGRES, há ainda a divulgação dos estudos realizados pelo próprio corpo técnico do TCE/PB, que oportunamente são usados quando do acompanhamento das contas dos entes públicos.

¹⁷ PARAÍBA. Portal TCE. **Índices de Transparência Pública – PB**. Disponível em: <<https://portal.tce.pb.gov.br/paineis-de-acompanhamento/>> Acesso em: 08/04/2017

No sentido de incentivo a novas tecnologias de controle comentou o Presidente do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba, o Conselheiro André Carlo Torres Pontes, em evento realizado no auditório do Centro Cultural Ariano Suassuna:

É importante observar que, tanto os jovens desenvolvedores desses aplicativos eletrônicos quanto parte bem numerosa da plateia aqui presente, compõem a geração de brasileiros da qual sairá os futuros ocupantes dos postos de mando no País¹⁸

Outra novidade apresentada na sobredita nova ferramenta do TCE/PB é o “Índice de derrotas dos Licitantes,” que nada mais é do que a realização de um monitoramento que leva em conta o que tem ocorrido nas licitações paraibanas, no entanto, a nova sacada é que neste novo método não estão a serem observados os vencedores dos procedimentos licitatórios, e sim os que corriqueiramente não logram êxito naqueles. Desta feita, essa recorrente participação com insucessos também costumeiros serve de alerta para as autoridades para a apuração de possíveis fraudes nos procedimentos licitatórios, como bem ressaltou o Conselheiro Presidente do TCE/PB André Carlo Torres Pontes, quando afirmou que o mecanismo "permite uma atuação mais eficiente. Podemos selecionar órgãos, empresas e entidades a partir de uma triagem de risco."

Ainda neste tópico, temos que a partir do acesso à informação, a sociedade pode passa a ter papel preponderante na atuação do controle da administração pública de inúmeras maneiras.

A primeira delas que posso aqui citar, seria a organização de movimentos sociais, protestos, e passeatas, como forma de realizar pressão política de maneira esclarecida e com embasamentos em fatos obtidos por meio do uso do acesso à informação, que passaria ainda a ter maior notoriedade, por conseguinte, publicidade de atos antes não conhecidos pela sociedade. Ressaltando ainda, que os efeitos desse tipo de ação tende intimidar a classe política quando bem embasado, e com grande aceitação da população sofre com os efeitos da corrupção, podendo ainda gerar impactos nas eleições.

Outra forma de atuação da sociedade, que vejo como de relevante importância, é prática de chamamento das autoridades competentes ao conhecimento dos problemas, sejam elas o próprio Tribunal de Contas, o Ministério Público, ou até mesmo o Poder Judiciário.

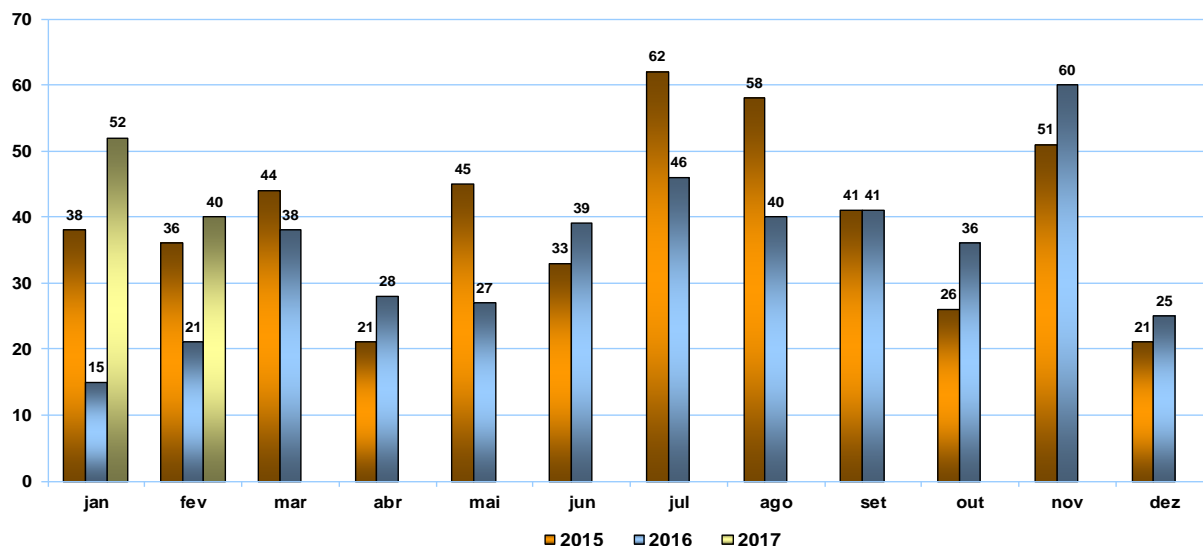
Justifico essa importância desempenhada pela sociedade, pois é impossível a qualquer que seja o órgão, a realização de controle que envolva 100% dos casos de

¹⁸ PARAÍBA. Portal TCE. Notícia Externa: Hackfest encerra no TCE com entrega de premiação aos aplicativos que envolvem a sociedade no combate a corrupção. <<https://portal.tce.pb.gov.br/2017/08/hackfest-encerra-no-tce-com-entrega-de-premiacao-aos-aplicativos-que-envolvem-a-sociedade-no-combate-a-corrupcao/>> Acesso em: 11/09/2017.

irregularidades, impossibilidade esta atrelada diretamente a limitações de estrutura e de pessoal, que para tal propósito deveria ter proporções gigantescas, no entanto, pode ser superada eminente dificuldade fazendo-se uso do apoio da sociedade, onde se cada um fizer o seu papel de cidadão, efetivamente fiscalizar, poderiam ser inibidas já de pronto uma boa fatia dos atos de irregularidades ocorridos no dia-a-dia da administração pública.

Contata-se o crescimento da participação da sociedade, com direta ligação ao acesso à informação, ao analisarmos mais uma vez os números fornecidos pelo TCE/PB quando do levantamento denominado “Gestão à Vista,” que por sua vez possui a finalidade de prestar contas a sociedade do trabalho desempenhado naquela Corte de Contas. Passemos a analisar o gráfico abaixo, que representa a demanda de denúncias apresentadas a Ouvidoria:

DENÚNCIAS RECEBIDAS PELA OUVIDORIA EM 2015/2016/2017



| PRODUÇÃO ACUMULADA | | |
|--------------------|-----|-----|
| | jan | fev |
| 2015 | 38 | 74 |
| 2016 | 15 | 36 |
| 2017 | 52 | 92 |

Disponível em: <https://portal.tce.pb.gov.br/wp-content/uploads/2014/02/gestao-a-vista.pps>

Logo percebemos um expressivo aumento das demandas, acredito se dá em parte ao maior conhecimento das informações por parte do povo, que por sua vez se vê pressionado a fazer algo para mudar o quadro que ali testemunham, e no instituto da Denúncia encontra a satisfação para seu anseio de justiça. Vale ressaltar, que as denúncias apresentadas ao TCE/PB passam por um criterioso juízo de admissibilidade, onde um dos quesitos observados é a presença de indícios da irregularidade apontada, que é atendido justamente pela apresentação do Denunciante de informações que possam dar respaldo ao que é denunciado.

É assim, como extensão dos órgãos de controle que devemos entender a sociedade, pois só assim será possível a melhora da sociedade, elevando-se o nível de consciência do cidadão comum, refletindo na melhora na escolha dos representantes que este escolherá, simplesmente pelo aumento de informações que terá a seu alcance, e consequente mudança natural sofrida pela sociedade pelas boas práticas disseminadas em meio a todos.

4.3 RELAÇÃO ENTRE *ACCOUNTABILITY* E LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO

Aqui passemos a discutir o termo *Accountability* que corriqueiramente tem sido ligado à noção de responsabilização, ou seja, a possibilidade de atribuir responsabilidade aos agentes públicos pelo mau trato da coisa pública, isto devido a sua tradução literal trazer referência à prestação de contas propriamente dita. Sobre isso ensina João cordeiro o seguinte:

A palavra inglesa *Accountability* não tem tradução perfeita na nossa língua. Durante algum tempo, usei o neologismo Responsabilidade(...) ¹⁹

No entanto, para além vem sendo cada vez mais disseminada uma noção mais ampla da *Accountability* e a noção da coisa pública, ou seja, não mais apenas a responsabilização, ou mesmo a prestação de contas, mas sim um novo significado para a coisa pública. Aqui podemos retomarmos novamente os ensinamentos do professor João Cordeiro sobre referenciado tema, onde explana o que se segue abaixo:

(...) responsabilidade, iniciativa, proatividade, ‘espírito de dono’ e *Accountability* são conceitos interligados que fazem parte de uma única filosofia de vida e influenciam a qualidade de todas as nossas escolhas e decisões. ²⁰

A coisa pública culturalmente tem atrelada a sua figura ser algo que não pertence a ninguém, o que notadamente consiste numa afirmação errada, e é exatamente em sentido oposto que vem sendo disseminada a nova prática, ou seja, no sentido de criar uma maneira exclusiva de trato do público, onde diametralmente do que se existe no presente, a coisa pública não possui um dono, dá-se o complemento a tal proposição no sentido de que a coisa pública não possui um único dono, mas sim que todos são donos da coisa pública, o que parece óbvio, mas na prática não se traduz no dia a dia.

¹⁹ CORDEIRO, João. Dê adeus às desculpas. Disponível em: <http://www.joaocordeiro.com.br/DeAdeusAsDesculpas_cap1.pdf>. Acesso em: 23/08/2017. p.01.

²⁰ CORDEIRO, João. Dê adeus às desculpas. Disponível em: <http://www.joaocordeiro.com.br/DeAdeusAsDesculpas_cap1.pdf>. Acesso em: 23/08/2017. p.02.

Dessa maneira, o que realmente se pretende é uma mudança de atitude, e que a sociedade passe a ser conscientizada sobre o seu real papel no tocante ao que é público, e como leciona João Cordeiro, passe a haver um ‘espírito de dono’.

Já sobre esta nova ótica, é possível encontrarmos testemunhos/relatos cada vez mais frequentes de iniciativas que tem dado certo, onde as pessoas criaram consciência de que o público está ali para lhes garantir o melhor atendimento as suas necessidades, e deste modo, passam a organizar ações comunitárias envolvendo o melhoramento e a garantia de preservação do que é público, culminando na melhoria da satisfação aos anseios populares daqueles que ali estão diretamente envolvidos, destaco aqui alguns desses relatos apresentados no programa televisivo Globo Repórter, exibido em 15/09/2017, pela emissora de televisão Globo, entre outras reportagens que costumeiramente tratam de abordar temas relacionados.

E nesse sentido podemos destacar a lição de Anna Maria Campos (1990, p.1953), que defende que somente a partir da organização de cidadãos vigilantes e conscientes de seus direitos haverá condição para accountability.

Ademais, ensina Scatolino e Trindade (2014, p. 976) que *Accountability* é uma expressão inglesa sem definição exata para o português, sendo possível ocorrer em duas acepções: responsabilização dos agentes públicos e dever de prestação de contas.

Continua a lição apresentando duas concepções da accountability, sendo elas: *accountability* horizontal e *accountability* vertical.

Accountability vertical ocorre por meio de eleições e da liberdade de imprensa, bem como por grupos com liberdade para se expressar e fazer reivindicações. (Scatolino; Trindade, 2014, p. 977)

Já *Accountability* horizontal é definida pela existência de agências estatais de controle. Podemos citar como exemplo, os Tribunais de Contas e Controladorias Gerais. Pressupõe a existência de órgãos do próprio Estado com capacidade legal e efetiva para ações de controle e sanções aos agentes públicos, inclusive criminais. (SCATOLINO; TRINDADE, 2014, p. 977).

Sobre essa modalidade de controle, Hirano (p.06, 2007) defende que existem mecanismos no Brasil para a prática efetiva desta, destacando ainda como exemplo disto, a atuação de institucional do Ministério Público, porém acrescenta ainda questionamentos quanto a sua suficiência e incipiência.

Ressalta ainda Hirano (p.07, 2007) a participação dos cidadãos junto às instituições prestadoras de serviço público, diretamente relacionado ao ponto anteriormente

tratado neste trabalho, de modo que ilustra bem esta situação a apreciação das denúncias encaminhadas ao TCE/PB.

Interessante também a distinção trazida por Hirano (p. 61, 1999) para diferenciação da *accountability* do sistema de freios e contrapesos, onde a *accountability* não coincide com o instituto dos *checks and balances*, não constituindo nem um atributo, nem um mecanismo deste.

Para corroborar com a afirmação apresentada explica que a doutrina denominada freios e contrapesos propunha que a administração pública fosse dividida em três corpos governamentais distintos, de modo que cada um estaria apto a controlar o outro (HIRANO, p.62, 1999).

Enquanto que a *accountability* surge como meio de controle dos cidadãos em relação aos agentes públicos, tendo como sujeitos ativos, no caso da *accountability* direta, ou aqui tratada como sendo a denominada por vertical, os cidadãos individualmente considerados, e no caso da *accountability* indireta, aqui considerada como sendo a horizontal, os Tribunais de Contas e o Ministério Público em algumas de suas atividades, havendo presumida assimetria, ocorrendo quando presente o conceito de cidadania em seu grau máximo (HIRANO, p.108-109, 1999).

Portanto, tema bastante apresentado e já discutido neste trabalho, e que continua, agora com exemplo de *accountability* vertical.

Desta feita, outro exemplo de aplicação da *Accountability* e uso da transparência dos atos da gestão pública, e que são refletidos diretamente na qualidade de vida da sociedade, é o trabalho desempenhado pelo Observatório Social.

O Observatório Social do Brasil, ONG que surgiu a partir da organização de uma comunidade que viu a necessidade de melhor acompanhar os gastos de determinado ente público, e logo notou as irregularidades por ele praticadas, é uma bela iniciativa a ser seguida, tanto que logo se espalhou pelo Brasil, e conta hoje com atuação difundida em grande parte do país, no entanto ainda desconhecida por boa parte dele.

Basicamente, a ONG resolveu comparar o valor dos produtos e preços ofertados a administração pública, mesmo em procedimentos licitatórios, e constatou gigantescas discrepâncias praticadas entre o comércio e ao ente público, onde o simples ato de dar publicidade ao que acontecia, e trazer a tona tais práticas, faz com que seja emitido pela própria sociedade um julgamento de moralidade, acarretando aos responsáveis pelas práticas espúrias as restrições pertinentes perante a sociedade.

Devido ao sucesso da iniciativa, o OSB passou a buscar cada vez mais incentivar a ação característica em outras regiões, tomando contornos pedagógicos perante a sociedade, ao realizar palestras para divulgação dos seus resultados, que por vezes são verdadeiras aberrações, e chamam bastante à atenção, no entanto, poderia passar despercebido se não houvesse a atuação vigilante da sociedade organizada enquanto agente de fiscalização.

Outro bom exemplo de bom uso das informações relacionadas aos atos da administração pública se dá quanto à fiscalização da sociedade no que diz respeito aos gastos com pessoal realizado pelos entes públicos. Nestes casos, a sociedade consegue encontrar com maior facilidade irregularidades, pois esta mais próxima do cotidiano, algo que um órgão dos órgãos de controle externo não conseguiria fazer dado o seu distanciamento, exemplo deles são os casos de nepotismo, funcionários fictícios, apadrinhamento político, onde ocorre contratação por excepcional interesse público em detrimento a realização de concurso público. Vale ressaltar a gravidade deste último tipo de irregularidade, em primeiro lugar trata-se de afronta direta a nossa Constituição Federal, constituindo flagrante troca de favores entre o gestor público e o seu colegiado eleitoral, que culmina em prejuízo certo a sociedade, onde o servidor que ali atuará não será o melhor capacitado para a função, mas sim para atender aos interesses pessoais de quem o colocou ali. E os prejuízos ao erário público não para por aí, a própria Democracia é duramente desvirtuada com a perpetuação desse tipo de atitude. Novamente, de grande valia é a provocação da sociedade perante as autoridades, que só conseguirão tomar atitudes contra os maus gestores se o conhecimento lhe for dado, visto que em muito lhes falta estrutura.

Portanto, conclui-se que é possível fazer bom uso do acesso à informação, das mais variadas maneiras. Destacando-se a interligação entre o acesso e a *accountability*, como bem leciona Lopes (2007, p.11) onde temos que uma efetiva *accountability* dos gestores públicos só é possível se houver disponibilidade de dados que possam ser analisados – de modo que a sociedade tenha uma base de informações suficiente para avaliar, com propriedade, as atividades dos agentes públicos – e, em caso de desvio, se houver a posse das informações necessárias para eventual punição daqueles que não tenham agido em conformidade com o interesse público.

Desse modo, há aqui inegável retorno ao que é discutido no capítulo 1, no tópico “O Papel da Democracia Participativa na Gestão Pública” trazendo novamente à tona a importância de uma literal Democracia Participativa.

Ainda sobre a *Accountability*, Ana Carolina Yoshida Hirano de Andrade Mota, em sua tese denominada “*Accountability* no Brasil: os cidadãos e seus meios de controle dos

representantes” onde é tratado o presente tema de maneira pertinente a problemática aqui apresentada, principalmente no que tange aos meios de controle, e a participação cidadã para essa efetivação.

De início insta frisar oportunamente a questão democrática trazida por Hirano (p. 01, 2007) ao afirmar o voto como instrumento de representatividade, porém insuficiente para concretização do que ela chama de “boa” democracia, desde já implícito fica a necessidade de políticas complementares, que possibilitem assim a conscientização sobre o papel democrático desempenhado pelos cidadãos.

Nesse sentido vale salientar o diz Offe (p. 123, 199):

À medida que o número de democracias cresce, sua qualidade parece decrescer, dando origem a reclamações bem fundadas de que as novas democracias parecem ter se degenerado em democracias meramente “eleitorais” ou “delegadas”, ou mesmo democracias defeituosas com “domínios reservados”, controlados como privilégio por elites não submetidas a nenhuma forma de *accountability*.

Afirmção que é bastante atual, e ainda facilmente identificada no cenário atual brasileiro.

Já no sentido da necessidade do algo mais, podemos aqui incluir entre as políticas públicas a serem desenvolvidas, a própria LAI, onde temos nela uma regulamentação bem definida para a garantia aos cidadãos a transparência e a publicidade das informações.

No entanto, como já dito antes, a LAI considerada unicamente não resolve o problema apresentado, faz-se necessário uma gama de outras políticas públicas que coadunem com a conscientização da sociedade para com seu papel perante a representatividade democrática, o que só seria possível por meio de investimentos maciços na educação da sociedade, aliando assim os avanços percebidos por legislações como a que é aqui tratada, com o melhor grau de esclarecimento dos cidadãos, o que resultaria inegavelmente em ganho para a Democracia como um todo.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Foi numa dessas palestras do Observatório Nacional, realizada no auditório do Centro Cultural Ariano Suassuna, pertencente ao TCE/PB, que percebi e passei a atinar para o latente problema de má gestão que enfrenta o Brasil como um todo, bem como a imaginar ser essa a solução para muitos dos problemas enfrentados pela sociedade brasileira.

É nessa linha de raciocínio que me pergunto a quem interessa a falta da fiscalização? A resposta é simples, e com certeza não será a sociedade. É cediço, que falta muito aos órgãos de fiscalização para atuarem de forma eficiente, e com plena eficácia, basta apenas imaginarmos logicamente que para isso seria necessária uma estrutura gigantesca, impossível de existir.

Flagrante é a falta de estrutura, que mesmo o mais alto escalão das nossas autoridades, como é o Supremo Tribunal Federal, ainda assim vem sofrendo com a grande quantidade de demandas que lá se encontram, bem como o Ministério Público Federal, na sua maior representação, o Procurador Geral da República, que vem tendo dificuldades de atuar em um caso específico, dada as proporções e a complexidade que é a elaboração de inquéritos, haja vista não deixar brechas para atuação da defesa, falo aqui apenas do caso “Lava Jato,” sendo exemplo de corrupção que talvez ocupe quase que plenamente os trabalhos dos que lá se encontram. A partir daí, já dá pra imaginar os problemas que os órgãos de fiscalização os problemas enfrentados pelos órgãos fiscalizadores de menor monta de investimentos, mais uma vez justificando a necessária, e valiosa ajuda que deve ter a sociedade no controle.

Além do mais, como ensina Hirano (p. 140, 1999) quando trata sobre os mecanismos de controle previstos na CF/88, comenta de logo o art. 1º da Carta Magna como sendo ele legitimado para participação efetiva dos cidadãos, não apenas pelo voto, mas também através dos demais meios de participação do exercício do poder.

Nesse sentido, destaco ainda Hirano (p.140, 1999) o art. 5º, inciso IV, que também viabiliza a crítica e a participação do cidadão, o que viabiliza em específico a *accountability*, no que tange ao controle social.

Portanto, muitos dos ilícitos existentes no cenário atual, poderiam ser ao menos amenizados, se não erradicados, com a mudança de cultura da sociedade em participar mais, e de melhor forma da gestão dos recursos públicos, o que só pode ser alcançado pela implantação de políticas públicas que consigam dar mais conhecimento a sociedade como um

todo, algo visto apenas em países europeus mais desenvolvidos, e de população melhor esclarecida.

Diante de todo o exposto, com a transparência cada vez mais praticante, trazendo a tona todos os dias novas informações, seja dos constantes abusos dos privilégios imorais da classe política, seja das mais diversas formas de corrupção incrustadas na administração pública brasileira, nos é apresentado cifras inimagináveis ao cidadão médio brasileiro de dinheiro público escoado pelo ralo da corrupção, o que me faz ter certeza de que não falta recurso ao Brasil, o que falta é o gerenciamento dos recursos com honestidade.

Contudo, ainda que precária seja a situação atual, há esperança de melhores perspectivas dada a implantação de novas legislações, dentre elas a lei de acesso à informação, entre outras, como chamada a Lei da Ficha Limpa (Lei Complementar nº. 135 de 2010), a Lei Anticorrupção (Lei nº 12.846, de 2013), Lei contra as Organizações Criminosas (Lei nº 12.850, de 2013), etc. Todas elas, que sem sobra de dúvidas, são responsáveis por incentivarem ações de responsabilização aos que fazem mau uso dos recursos públicos.

No entanto, de nada serve essa instrumentalização sem que haja uma real mudança de paradigmas, onde a sociedade torne-se mais consciente de suas ações, sejam elas voltadas tanto para melhores praticas com o social, onde melhor são aproveitadas as estruturas públicas, bem como a vigilância que a ela é fundamental e que vem sendo aos poucos melhor possibilitadas pelo acesso as informações, como bem se demonstrou no capítulo anterior, no tópico A Lei de Acesso à Informação e seus Desafios Práticos e Avanços Na Paraíba.

Assim, há que se ter ainda a consciência de que a mudança de atitude da sociedade não ocorre de outra maneira que não de forma lenta e gradual, desse modo não podendo a sociedade recuar quanto aos avanços já adquiridos, e sim continuar na direção do melhor atendimento aos interesses públicos e eficiência na administração do que é público.

Não podendo, ainda, descuidar do trato com a forma mais tradicional de controle democrático, que é o voto, muito embora estejamos vivendo um período de total descrença por parte da sociedade em relação aos nossos representantes políticos, há de se convir que este é o mais importante e inegavelmente seguro meio de controle que se pode ter no sistema democrático.

Sendo assim, deve estar cada vez mais informada e ciente do seu papel enquanto membro pertencente de uma sociedade que lhe garante meios de participação, e portanto, poderes para exigir, tanto na hora de escolher os que irão lhes representar, como posteriormente, também são garantidos mecanismos e maneiras para fiscalizar e exigir o cumprimentos do que é de Direito, a exemplo a LAI que garante a informação, bem como

outros meios jurídicos, a exemplo da Ação Popular, que podem e devem ser utilizados para a melhoria do Estado Democrático de Direito, mas que para isso faz-se necessário a população se melhor se “empoderar” do sentimento existente na *accountability* na acepção de João Cordeiro.

REFERÊNCIAS

BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. 10ª ed. São Paulo: Malheiros. 2000.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1988.

_____. Controladoria Geral da União – Acesso à Informação. **Mapa da lei**. Disponível em: <<http://www.acessoainformacao.gov.br/assuntos/conheca-seu-direito/a-lei-de-acesso-a-informacao/mapa-da-lai>> Acesso em: 08/04/2017.

_____. **Lei nº 12.527**, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º da, no inciso II do §3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm> Acesso em: 08/04/2017.

_____. **Supremo Tribunal Federal**. Agravo Regimental - AgR-segundo nº 3.902- SS, Rel. Min. Ayres Britto, Brasília, 09 de junho de 2011. Plenário, DJE de 3-10-2011. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=628198>> Acesso em: 10/04/2017

CAMPOS, Anna Maria. **Accountability: Quando poderemos traduzi-la para o português**. Revista da Administração Pública, Rio de Janeiro, FGV, 1990.

CUNHA, Douglas. **Atos Administrativos**. Disponível em: <<https://douglasr.jusbrasil.com.br/artigos/136543799/atos-administrativos>> Acesso em: 06/04/2017.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 21ª ed. revisada, ampliada e atualizada. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2009.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 25ª ed. São Paulo: Atlas. 2012.

HIRANO, Ana Carolina Yoshida. **Accountability no Brasil: os cidadãos e seus meios institucionais de controle dos representantes**. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2007. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8131/tde-25052007-141025/pt-br.php>> Acesso em: 11/11/2017.

HOLANDA, Sergio Buarque de. **Raízes do Brasil**. 26 ed. São Paulo: Cia Letras, 1995.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 9ª ed. Revisada, atualizada e ampliada. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2013.

LOPES, C. A. Acesso a informação pública para a melhoria da qualidade dos gastos públicos: literatura, evidências empíricas e o caso brasileiro. Cadernos Finanças Públicas, Brasília, n. 8, p. 5-40, dez. 2007. Disponível em: <<http://www.esaf.fazenda.gov.br/assuntos/biblioteca/arquivos-gerais/arquivo.2014-05-21.1477207388>>. Acesso em: 01/09/2017.

MARINELA, Fernanda. **Direito Administrativo**. 9ª ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

OFFE, Claus. **A Atual Transição da História e Algumas Opções Básicas para as Instituições da Sociedade**. pp. 119-145. Em Pereira, Luiz Carlos Bresser; Wilhelm, Jorge; Sola, Lourdes. *Sociedade e Estado em Transformação*. São Paulo: UNESP, 1999.

OSB. **Observatório Social do Brasil**. Disponível em: <<http://osbrasil.org.br/>> Acesso em: 11/04/2017.

PAES, Eneida Bastos. **Os desafios da implementação da nova lei de acesso à informação – lei 12.527/11**. Revista de Informação Legislativa. Brasília a. 49 n. 193 jan./mar. 2012. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/496570/000940661.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 16/05/2017.

PARAÍBA. Portal TCE. **Índices de Transparência Pública – PB**. Disponível em: <<https://portal.tce.pb.gov.br/indice-de-transparencia-publica-pb>> Acesso em: 08/04/2017.

_____, Portal TCE. **Notícia Externa: Hackfest encerra no TCE com entrega de premiação aos aplicativos que envolvem a sociedade no combate a corrupção**. Disponível em: <<https://portal.tce.pb.gov.br/2017/08/hackfest-encerra-no-tce-com-entrega-de-premiacao-aos-aplicativos-que-envolvem-a-sociedade-no-combate-a-corrupcao/>> Acesso em: 11/09/2017.

_____, Portal TCE. **Notícia Externa: Tribunal de Contas fixa requisitos mínimos para os Portais da Transparência**. Disponível em: <<https://portal.tce.pb.gov.br/2017/04/tribunal-de-contas-fixa-requisitos-minimos-para-os-portais-da-transparencia/>> Acesso em: 01/09/2017.

_____, Tribunal de Contas do Estado. **Legislação: Atos Normativos**. Disponível em: <<https://portal.tce.pb.gov.br/legislacao/atos-normativos/>> Acesso em: 01/09/2017.

_____, Tribunal de Contas do Estado. **TCE TRAMITA**. Disponível em: <https://tramita.tce.pb.gov.br/download/8bf615e43c92a223849d6f4d693f783b/proc_06208_15_acordao_ac2tc_00322_16_decisao_inicial_2_camara_sess.pdf> Acesso em: 12/10/2017.

SANTOS, Alaine Tavares. **Importância do princípio da publicidade para a Administração Pública**. Conteudo Juridico, Brasília-DF. Disponível em: <<http://www.conteudojuridico.com.br/?artigos&ver=2.48381&seo=1>>. Acesso em: 06/04/2017.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 2002.

SCATOLINO, Gustavo; TRINDADE, João. **Manual de Direito Administrativo**. 2ª ed. Salvador: JusPODIVM, 2014.

ROUSSEAU, Jean Jacques. **Do Contrato Social**. eBooksBrasil.com. Editora Ridendo Castigat Mores, 2001. Disponível em: <<http://www.ebooksbrasil.org/adobeebook/contratosocial.pdf>> Acesso em: 18/10/2017.